

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

A L'ENTRETIEN
DES CHEMINS VICINAUX (ET RURAUX)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 8 novembre 1929, à 2 heures

PAR

Léon DIGNAC

Président : M. OUALID, professeur

Suffragants : { MM. J. BARTHÉLEMY, professeur
ROGER PICARD, professeur

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1929

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Léon DIGNAC

Président : M. OUALID, professeur
Suffragants : { MM. J. BARTHÉLEMY, professeur
 ROGER PICARD, professeur

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LES
SUBVENTIONS INDUSTRIELLES
A L'ENTRETIEN
DES CHEMINS VICINAUX (ET RURAUX)

INTRODUCTION. HISTORIQUE

« Il existe dans l'arsenal de nos lois, écrivait en 1863 M. Serrigny, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Dijon (1), une disposition dont ne se doutent guère les habitants des villes, les lettrés, les rédacteurs de journaux, tout ce personnel, en un mot, qui joue un grand rôle dans le mécanisme de l'Etat et qui exerce une grande influence sur l'opinion publique, mais qui intéresse grandement les habitants des campagnes, les propriétaires de forêts, les maîtres de forges, les marchands de bois, les entrepreneurs de travaux publics, les extracteurs de houille ou de minerais, les exploitants de sucreries de betteraves et tous les exploitants qui emploient des matières d'un poids considérable. Je veux parler de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux qui permet aux communes d'exiger des subventions spéciales de ceux qui dégradent leurs chemins.

Il n'y a pas de disposition législative plus vicieuse dans son application et qui entraîne plus d'abus que celle-là. »

C'est cette disposition que nous nous proposons d'examiner car elle existe encore de nos jours. Son texte est déjà ancien puisqu'il date de cette loi du 21 mai 1836 sur les che-

1. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1863, p. 2.

mins vicinaux : « loi fossile » dont la critique constitue plus que jamais un sujet d'actualité inépuisable ; mais son principe est plus ancien encore : sans le rattacher aux droits de péages supprimés sur nos routes depuis 1806 on le retrouve dans la loi du 28 juillet 1824 qui fut le premier document sur la matière des chemins vicinaux (1).

Il y a donc plus d'un siècle que les « subventions spéciales » existent et si déjà en 1863 elles ne répondaient plus aux nécessités de l'époque, il y a de fortes raisons pour qu'il en soit encore ainsi de nos jours. En un siècle il passe de l'eau sous les ponts et des automobiles sur les routes a écrit un journaliste (2). Et de fait, rien n'a aussi profondément évolué que nos besoins et nos conceptions en matière de circulation et de voirie.

Les subventions spéciales découlent de cette prétendue règle formulée au temps où la petite voirie était uniquement destinée aux *relations agricoles et de voisinage*, à savoir : que chacun est tenu de contribuer aux dépenses de réparation des chemins vicinaux en proportion, *non pas de sa fortune, mais de l'usage* qu'il est présumé en faire et des dégradations qu'il est supposé y apporter en raison du nombre des personnes qu'il emploie ou des moyens d'exploitation dont il dispose.

Cette règle qui avait conduit le législateur de 1824 et de 1836 à organiser la prestation en nature pour faire face à l'entretien courant des chemins le conduisit d'un autre côté à « prévoir le cas où l'exploitation d'une mine, d'une carrière, d'une forêt ou de tout autre entreprise industrielle donnerait lieu à des dégradations permanentes ou temporaires, exigerait de plus grandes dépenses d'entretien et devrait par conséquent, obliger ceux qui occasionnent ce surcroît de dégra-

1. Art. 7 : « Toutes les fois qu'un chemin sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute autre entreprise industrielle, il pourra y avoir lieu à obliger les entrepreneurs ou propriétaires à des subventions particulières, lesquelles seront, sur la demande des communes, réglées par les conseils de préfecture, d'après des expertises contradictoires. »

2. Victor Pougez, *L'Œuvre*.

dation et de dépense à y subvenir dans une plus forte proportion (1) ».

Que serait-il advenu en effet si les communes n'avaient pu faire appel à la contribution exceptionnelle de ces usagers ? Dans bien des cas les ressources ordinaires de la voirie qui étaient simplement organisées par la loi en vue de la faible circulation des habitants, des transports agricoles et du commerce local d'alors, se seraient trouvées insuffisantes. Il aurait suffi qu'une mine, une carrière, une forêt ou une entreprise industrielle analogue vînt à être utilisée dans les environs pour que les prévisions budgétaires des communes se trouvent bouleversées.

La première pensée du législateur fut donc de replacer ces communes sous le rapport des frais d'entretien de leurs chemins, dans la même situation que si la mine, la carrière, la forêt ou l'entreprise industrielle n'avaient pas été exploitées.

Comment y parvint-il ?

Le texte organisant les subventions spéciales fut l'objet de deux rédactions sensiblement différentes en 1824 et en 1836. Pour faire ressortir les principales caractéristiques de cette dernière rédaction, la seule qui nous intéresse, il suffit de se reporter au rapport présenté par M. le comte Roy à la Chambre des Pairs le 25 juin 1836.

De graves observations avaient été formulées dit-il contre le principe des subventions spéciales. On avait fait remarquer qu'elles établissaient un véritable péage sur ceux qu'elles frappaient ; — qu'elles constituaient une anomalie dans la législation relative aux voies de communication, « alors que ceux qui, par l'usage, participent plus ou moins à la détérioration des routes royales ou départementales ne sont cependant point assujettis à des subventions particulières, pour leur entretien ou leur réparation ; — que s'il était vrai que les grandes exploitations causassent aux chemins

1. Exposé des motifs de M. le Comte de Corbières. *Moniteur universel* du 20 juin 1824, p. 830.

des dégradations plus considérables, il était vrai aussi qu'elles amenaient dans les communes où elles avaient lieu, plus de circulation, plus de travail, plus d'aisance et plus de moyens d'accroître les ressources même affectées à l'entretien des chemins — ... que les entrepreneurs d'établissements industriels ... participaient à toutes les espèces de charges pour l'entretien des chemins... ». On avait surtout fait ressortir : « Les entraves, les difficultés et le découragement auxquels était exposé un chef d'entreprise industrielle, sans cesse détourné de ses importantes occupations, pour se livrer à la suite d'expertises et de procès, avec des communes dont les efforts tendraient continuellement à obtenir de lui des indemnités pour leurs chemins en mauvais état, dont on ne manquerait jamais de lui attribuer les dégradations, alors qu'elles résulteraient de l'usage général et commun de ces chemins, et qu'elles auraient même précédé les transports qu'on supposerait les avoir causées. »

Répondant à ces diverses objections de principe M. le Comte Roy avait déclaré qu'il devait suffire à son avis d'expliquer la disposition proposée de manière à en prévenir l'abus et à empêcher qu'elle ne reçoive une application injuste ou arbitraire : « — Le projet de loi, disait-il en conséquence, n'assujettit pas d'une manière absolue les entrepreneurs ou les propriétaires au paiement d'une indemnité : il porte seulement qu'il pourra y avoir lieu à leur imposer une subvention spéciale. Cette subvention n'aurait pas pour cause une dégradation ordinaire telle qu'elle est occasionnée par le temps, ou qu'elle est l'effet de l'usage commun d'un chemin, mais une dégradation extraordinaire qui sortirait des proportions ordinaires... Elle ne pourrait être réclamée qu'autant que le chemin aurait été précédemment entretenu à l'état de viabilité. Elle ne serait imposée au propriétaire exploitant ou à l'entrepreneur que dans la proportion dans laquelle la dégradation extraordinaire devrait lui être imputée... elle serait toujours exclusivement affectée au che-

min qui en aurait été l'objet — elle serait réglée par le conseil de préfecture après des expertises contradictoires... Tout ce que la justice peut exiger pour la commune se concilierait ainsi avec les garanties dues aux particuliers. »

Après discussion, toutes ces précisions furent introduites dans le texte de l'article 14 de la loi de 1836 qui reçut ainsi la rédaction suivante :

« Toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une commune, sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'Etat, il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront eu lieu pour les uns ou les autres, des subventions spéciales, dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations.

Ces subventions pourront, au choix des subventionnaires, être acquittées en argent ou en prestations en nature, et seront exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu.

Elles seront réglées annuellement, sur la demande des communes, par les conseils de préfecture, après des expertises contradictoires, et recouvrées comme en matière de contributions directes.

Les experts seront nommés suivant le mode déterminé par l'article 17 ci-après (modifié art. 11 du 22 juillet 1889).

Ces subventions pourront aussi être déterminées par abonnement : elles seront réglées dans ce cas par le préfet en conseil de préfecture (modifié par l'art. 86 de la loi du 10 août 1871) ».

Le législateur n'entendait cependant pas résoudre lui-même toutes les difficultés d'application qui pourraient surgir à propos de l'article 14 : « La loi, disait M. le comte Roy,

ne peut prévoir et prescrire d'une manière uniforme pour toute la France des mesures d'exécution essentiellement variables selon les localités, et qui d'ailleurs, appartiennent à l'administration. »

Un règlement préfectoral devait donc dans chaque département fixer d'une manière générale « tous détails de surveillance et de conservation » relatifs aux chemins vicinaux (art. 21).

Afin de faciliter la confection de ces règlements et d'assurer une unité relative dans leur rédaction, l'instruction du ministre de l'Intérieur aux préfets en date du 24 juin 1836 apporta un commentaire étendu des différents articles de la loi. Nous aurons d'ailleurs souvent à revenir sur les conceptions qui furent développées à ce moment-là, à l'occasion de l'article 14.

Seulement les règlements qui furent pris par les préfets en exécution de l'article 21 de la loi de 1836 consacrèrent souvent des solutions fort différentes pour des situations analogues, d'autre part ils ne furent bientôt plus en accord avec la jurisprudence qui commençait à se créer sur la question. Le ministre de l'Intérieur envoya donc aux préfets le 21 juillet 1854 un modèle de règlement général avec mission d'y conformer leurs propres arrêtés. Ce modèle apportait un long développement aux subventions spéciales. Inspirés de la loi et de la jurisprudence, ses articles 99 à 125 constituaient à l'usage des agents du service vicinal un véritable code des subventions spéciales. Toutes les formalités auxquelles celles-ci pouvaient donner lieu y étaient traitées ; depuis la procédure de constatation de viabilité des chemins, ou des dégradations commises jusqu'au règlement et au recouvrement des subventions elles-mêmes.

Les règlements qui furent pris sur ce modèle restèrent en vigueur jusqu'en 1870 époque à laquelle on crut devoir les remanier à nouveau. Les développements relatifs aux subventions spéciales en furent alors retranchés et placés, au

contraire (art. 106 à 117), avec l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires relatives à la vicinalité dans une Instruction générale du 6 décembre 1870 ; Instruction générale destinée à servir de guide aux agents de l'administration sur toutes les règles du service vicinal. Cette instruction devint exécutoire à partir du 1^{er} janvier 1871 : elle est encore en vigueur de nos jours. C'est elle qui fixe la procédure selon laquelle l'administration établit les demandes de subventions. Son autorité n'est cependant pas absolue, car il ne s'agit en somme que d'une simple circulaire destinée à préciser aux fonctionnaires vicinaux les règles de service auxquelles ils doivent se conformer (1).

Les seules modifications législatives intervenues depuis 1836 sur la matière des subventions spéciales sont les suivantes :

Tout d'abord la loi du 10 août 1871 (art. 86) qui a confié à la commission départementale — au lieu du préfet — la mission d'approuver les abonnements relatifs aux subventions.

Ensuite la très importante loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture.

Mais ces dispositions ont porté uniquement sur des points de détail. Le principe des subventions spéciales subsiste donc depuis 1836 intégralement.

Ces subventions sont qualifiées par la loi de « spéciales » et nous les avons jusqu'ici toujours désignées ainsi. L'expression n'est cependant pas courante dans la pratique. Elle est plus généralement remplacée par celle de « subventions industrielles », bien que les exploitations susceptibles d'y donner lieu ne soient pas toutes des « industries » du moins

1. Il importe dès à présent de ne pas confondre cette Instruction générale sur le Service des Chemins vicinaux avec le Règlement général des 6 décembre 1870 et 1^{er} janvier 1871. L'autorité de celui-ci est tout autre : il a force de loi dans chaque département, mais il borne son objet aux points strictement prévus par l'article 21 de la loi de 1836.

comme nous l'entendons de nos jours. Mais le mot industrie avait autrefois un sens beaucoup plus large : il englobait toutes les branches de la production autres que l'agriculture. Nous emploierons donc les deux termes de subventions spéciales ou industrielles indistinctement.

Un autre terme que nous emploierons bien qu'il soit depuis quelque temps devenu inexact est celui « d'agents-voyers ». La dénomination exacte de ces fonctionnaires est aujourd'hui d' « Ingénieurs du service vicinal » (1). Cependant comme la première expression est depuis longtemps dans la langue et que tous les textes touchant à notre sujet l'emploient, nous la conserverons.

PLAN.

Dans une première partie de notre étude nous envisagerons les conditions auxquelles les subventions industrielles sont subordonnées, les entreprises qui peuvent y donner lieu ainsi que les personnes qui peuvent en être rendues débitrices. C'est l'objet du premier paragraphe de l'article 14.

Nous examinerons ensuite le règlement des subventions spéciales qui, à des titres divers, est soumis à des règles très spéciales généralement ignorées de ceux à qui s'adressent les intéressés pour faire défendre leurs droits.

Le recouvrement et l'affectation des subventions industrielles retiendra un moment notre attention.

Nous signalerons la possibilité qui existe depuis la loi du 20 août 1881 de demander des subventions industrielles en matière de chemins ruraux reconnus.

Enfin dans une dernière partie nous passerons en revue les différentes critiques auxquelles a donné lieu l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 (2).

1. Loi du 22 juillet 1927 modifiant les paragraphes 1 et 4 de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836.

2. La jurisprudence que nous citerons sera empruntée au *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat de Lebon*.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS D'EXIGIBILITÉ DES SUBVENTIONS SPÉCIALES

« Toutes les fois dit l'article 14 qu'un chemin *vicinal*, *entretenu à l'état de viabilité* par une commune, sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts, ou de *toute entreprise industrielle*... il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires... des subventions spéciales dont la quotité sera proportionnée à la *dégradation extraordinaire* qui devra être attribuée aux exploitations. »

Dans cette seule phrase se trouvent réunies toutes les conditions auxquelles sont subordonnées les subventions industrielles. Nous allons les énumérer ; il faut donc :

1^o Que le chemin ait été classé vicinal ;

2^o Qu'au moment où les transports ont commencé il ait été « entretenu en état de viabilité » ;

3^o Que les dégradations aient le caractère « extraordinaire » ;

4^o Qu'elles aient été causées par des « entreprises industrielles ».

Ces quatre conditions sont nécessaires, mais, une fois réunies elles deviennent suffisantes pour permettre aux communes d'exiger des subventions.

Il en résulte, comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le décider que les subventions spéciales sont distinctes et indépendantes des prestations ou autres impositions vicinales auxquelles les redevables peuvent par ailleurs être

assujettis. Ces redevables peuvent donc devoir des subventions nonobstant les prestations qu'ils peuvent avoir fournies sur les chemins en question ou les centimes spéciaux qu'ils peuvent déjà avoir payés (1).

Il en est de même encore depuis la création de la taxe vicinale, qui depuis 1903 (loi du 31 mars, art. 5) remplace dans bien des communes les anciennes prestations en nature, et depuis la création du fonds commun par les lois du 25 juin 1920 (art. 100) et 31 juillet 1920 (art. 35). « Ces lois n'ayant en rien modifié les dispositions de la loi de 1836, mais ayant eu simplement pour but d'assurer aux départements et aux communes de nouvelles ressources s'ajoutant aux ressources antérieures (2). »

Une question plus délicate s'est cependant posée à propos de subventions volontaires ou offres de concours que peuvent faire les particuliers intéressés à la construction ou à l'amélioration d'un chemin. Ces offres de concours exonèrent-elles les industriels qui les font de subventions industrielles ?

Il a été jugé en principe que non (25 mai 1870, Honoré) ; toutefois, il doit être tenu compte à l'usager des sommes qu'il peut avoir versées ou des réparations qu'il peut avoir faites, dans l'évaluation de la subvention qu'il peut encore devoir (19 déc. 1873, Leclercq ; 7 déc. 1869, Maignet).

Le droit aux subventions existant du seul fait que les conditions énoncées à l'article 14 se trouvent remplies, l'exercice de ce droit n'est pas subordonné à la situation financière plus ou moins prospère dans laquelle se trouvent les communes. Celles-ci peuvent donc demander des subventions alors même qu'elles n'ont pas épuisé toutes les ressources dont elles disposent (3).

Les redevables de leur côté, pour échapper au paiement

1. C. E., 28 mai 1886, Bullot ; 3 août 1888, Mahieu ; 13 février 1892, Montignies ; 27 octobre 1893, Godart ; 22 juin 1888, Desbaves (Octroi).

2. 11 avril 1924, Brasserie de Sept-Fons.

3. 25 août 1831, Wautier ; 23 février 1883, Fleaux.

des sommes qui leur sont ainsi réclamées, ne peuvent prétendre qu'ils n'ont commis aucune faute, négligence ou imprudence (1). Il s'agit en effet ici d'une imposition, à caractère indemnitaire peut-être, mais qui n'est nullement soumise aux règles de la responsabilité civile.

Nous allons reprendre séparément chacune des conditions exigées par la loi pour donner lieu à subventions spéciales.

§ 1. — VICINALITÉ DU CHEMIN.

« Toutes les fois qu'un chemin *vicinal*... », dit l'article 14...

Ce qualificatif n'existait pas dans l'article 7 de la loi de 1824 qui employait l'expression générale de « chemin ». Il pouvait donc sembler, à l'époque, que les subventions dussent s'appliquer à toutes les voies communales indistinctement : classées ou non. Cependant le Conseil d'Etat avait déjà décidé que la reconnaissance et la vicinalité des chemins étaient conditions indispensables (2).

Cela avait son importance, car il existait à ce moment-là dans le domaine public des communes bon nombre de chemins en dehors de toute classification. Mais de nos jours et surtout depuis la loi du 20 août 1881 qui a assimilé les chemins ruraux reconnus aux chemins vicinaux quant aux subventions spéciales, cette question a perdu beaucoup de son intérêt. Il n'existe, en pratique, presque plus de *chemins* qui ne soient pas susceptibles *a priori* de bénéficier de subventions spéciales sinon comme vicinaux, du moins comme ruraux.

Si donc nous nous arrêtons un peu sur ce point, c'est pour signaler qu'il se trouverait en opposition avec une théorie qui voudrait faire des subventions industrielles, une application pure et simple du principe de responsabilité formulé

1. *Rep. gén. d'Administration*, 1910.3.161.

2. 6 février 1837, Robert.

dans l'article 1382 du Code civil (1). Il n'y aurait pas de raison en effet pour qu'un chemin public quelconque ne puisse pas faire l'objet de subventions du moment qu'il a été dégradé de façon anormale et que la commune éprouve un dommage. Mais il faut que le chemin ait été reconnu ou classé antérieurement aux transports litigieux (quand bien même la décision intervenue ne remonterait pas au 1^{er} janvier de l'année en cours) (2) et qu'il ne vienne pas à être supprimé sur ces entrefaites (3).

Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse de chemins de grande communication, d'intérêt commun ou bien vicinaux ordinaires. La circonstance que l'article 14 de la loi de 1836 investit seules les communes du droit de réclamer des subventions et que les chemins des deux premières catégories relèvent au contraire de l'autorité préfectorale n'est pas suffisante pour exclure ces derniers chemins du bénéfice des subventions. Les uns et les autres sont en effet des chemins vicinaux (4).

Que dire des routes départementales et nationales ?

Les textes relatifs aux subventions spéciales ne leur sont pas applicables.

Cependant, telle voie de communication qui a toujours été route départementale peut très bien devenir du jour au lendemain chemin de grande communication ou d'intérêt commun. Il en résultera alors une notable différence pour les usagers qui deviendront du même coup passibles de subventions industrielles sans pouvoir être admis à faire valoir ensuite que ce changement d'étiquette leur est préjudiciable (31 mars 1922, Baquet).

Cela s'est présenté fréquemment à l'époque où de nombreux départements procédèrent par mesure générale au

1. Art. 1382 : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

2. 28 mai 1886, Bullot.

3. 17 juin 1848, Deguerre.

4. 19 avril 1855, Houillères de l'Aveyron.

déclassement de leurs routes départementales et au rattachement de ces voies au réseau vicinal (1).

Le fait que le département continuerait encore à contribuer à l'entretien de ses anciennes routes, devenues voies vicinales, ne serait lui-même pas suffisant pour exonérer de subventions ceux qui, désormais, les dégradent de façon extraordinaire (2).

Les subventions industrielles ne s'appliquent pas seulement aux dégradations commises sur la chaussée des chemins, mais aussi aux dégradations commises à leurs dépendances : ponts, ouvrages d'art... (3).

§ 2. — ENTRETIEN DU CHEMIN A L'ÉTAT DE VIABILITÉ.

La deuxième condition exigée par la loi pour autoriser le recouvrement des subventions industrielles, est que le chemin dégradé soit « entretenu à l'état de viabilité par la commune ».

Ces mots qui n'existaient pas non plus dans la loi de 1824 ont été ajoutés par la Chambre des pairs lors de la discussion de la loi de 1836. Ils ont été expliqués ainsi par M. de Montalivet, ministre de l'Intérieur (4) :

« On n'a voulu demander aux propriétaires que la réparation du dommage. La rédaction de la Chambre des Pairs a pour but de poser ce principe. Par exemple, un chemin se trouve dans un parfait état, il est évident que si un propriétaire de bois ou d'usine y passe et que des voitures dégradent ce chemin, dans ce cas, il devra faire toutes les réparations. Au contraire, si une commune, comptant sur ce que dans deux, trois ou quatre ans, une exploitation de forêt ou d'usine aura lieu, laisse le chemin en souffrance, afin que plus tard,

1. 5 janvier 1877, Beauvoisin ; 26 janvier 1877, Massignon ; 27 avril 1877, Labruyère ; 4 janvier 1878, Cheilus.

2. 4 décembre 1885, Prévost ; 4 juillet 1884, Faure.

3. 20 juillet 1832, Ville de Troyes ; 18 décembre 1874, Heurlier.

4. Cit. Dalloz, *J. G. Voirie par terre*, n° 889.

le propriétaire arrivant à son exploitation soit obligé de le réparer, il y aurait injustice si la loi ne s'expliquait pas formellement car le propriétaire ne doit supporter que les dégradations par lui faites... »

Pour assurer une application plus stricte de ce principe, il avait même été proposé d'introduire dans l'article 14 une disposition aux termes de laquelle la subvention « ne pourrait être exigée qu'autant que la commune aurait acquitté la portion qui demeurerait à sa charge » (*Mon. Univ.*, 3 mai 1836, p. 965).

« La charge naturelle de la commune, disait M. Humblot Conté, c'est d'entretenir son chemin à l'état de viabilité... Il ne faut pas, si l'on veut encourager l'industrie, autoriser les communes à se décharger sur elles du soin d'entretenir leurs chemins. »

Mais cette disposition fut rejetée parce qu'elle aurait pu « donner lieu à beaucoup de difficultés dans une matière qui en provoque bien assez par elle-même » (M. Girod ; *Moniteur*, 3 mai 1836, p. 695) (1). Le nom lui-même de subventions donné par le législateur à ces allocations indiquait suffisamment qu'il s'agissait d'un *apport* s'ajoutant aux autres ressources de la vicinalité et par conséquent des chemins entretenus.

La notion de viabilité des chemins paraissait d'ailleurs simple au législateur : elle s'opposait en somme à l'état de dégradation « extraordinaire » dont l'article 14 cherchait la réparation. Cependant, dans la pratique elle a soulevé d'énormes difficultés du fait que la loi a omis de préciser comment il fallait l'entendre, et à partir de quel moment on pouvait

1. « Le mot commune comprend tous les individus qui la composent. Quand on parle de portion à sa charge, on parle de la prestation en nature comme de la prestation en argent. On ne pourra dès lors exiger de celui qui est la cause de la dégradation sa part dans la réparation de cette dégradation qu'autant que *tous* ceux qui devront des journées de travail ou des contributions auront exécuté leur prestation. Cela me paraît d'une exécution impraticable » (Girod).

considérer un chemin comme étant au contraire en état d'« inviabilité ».

Ce silence a autorisé certains auteurs à prétendre que la viabilité pouvait n'être que relative et que c'était moins d'ailleurs cette viabilité qu'il fallait considérer que le fait d'entretien lui-même.

« Il est à remarquer, écrit M. Henry dans son *Traité pratique des chemins vicinaux*, n° 436, que le législateur s'est abstenu de caractériser cet état de viabilité par un qualificatif quelconque...

La viabilité peut dès lors laisser à désirer...

... Cela ne saurait surprendre : on sait que, notamment pour les chemins vicinaux ordinaires, les communes disposent de ressources très limitées, de telle sorte qu'elles sont souvent impuissantes à entretenir ces chemins dans un état satisfaisant...

En quoi consiste donc l'obligation imposée aux communes par l'article 14 pour qu'elles soient fondées à réclamer des subventions ? Cette obligation résulte de ce que la loi énonce que les chemins doivent être *entretenus* à l'état de viabilité. Il ne suffit pas que les chemins soient plus ou moins viables, il faut surtout qu'ils soient entretenus. *Cet entretien constitue le fait essentiel.* »

Nous ne pouvons nous rallier entièrement à cette opinion. Elle conduirait en effet à prétendre qu'il suffit pour une commune de faire sur ses chemins quelques vagues réparations de temps en temps pour que le fait d'entretien soit prouvé et pour qu'elle puisse réclamer des subventions industrielles.

Le législateur en exigeant que les chemins soient « entretenus en état de viabilité » a eu quelque chose de plus en vue : il a exigé l'accomplissement par les communes des obligations qu'il mettait à leur charge : assurer des chemins convenables pour la circulation normale de l'époque. Les subventions sont devenues entre ses mains des primes au bon état des chemins.

C'est donc la situation réelle et effective de ceux-ci qu'il faut considérer et non pas seulement l'intention plus ou moins manifestée de la part des communes de les entretenir.

Certes, nous admettons bien que l'appréciation de la viabilité suffisante pour donner lieu à subventions industrielles sera souvent chose délicate. Il faudra comme le dit Bost (*Correspondant des Justices de Paix*, 1862, p. 323) que le chemin « soit convenablement disposé pour répondre aux besoins locaux et pour suffire à la circulation des chargements ordinaires ». Il y aura là des questions de faits et de circonstances laissées au jugement des tribunaux. Mais, les éléments à considérer n'échapperont pas aux hommes de l'art qui seront désignés comme experts.

Il ne sera point nécessaire que le chemin soit dans cet état relativement parfait dénommé administrativement « entretien complet » mais il faudra qu'il soit au moins « construit » qu'il présente une chaussée empierrée, qu'il ait une largeur suffisante et un profil suffisamment régulier. Les flaches et ornières ne devront pas par leur nombre et leur importance constituer un obstacle à une circulation facile des voitures. Le chemin devra en un mot être carrossable.

Ces conditions seront généralement remplies par les chemins de grande communication ou d'intérêt commun qui, présentant une utilité plus générale, ont toujours attiré davantage l'attention des pouvoirs publics. Mais il n'en sera pas toujours de même des chemins vicinaux ordinaires (et *a fortiori* des chemins ruraux).

C'est donc surtout pour ces deux catégories de chemins que la question de « l'inviabilité » absolue se posera — si elle est résolue affirmativement, point de doute, aucune subvention ne pourra être réclamée. Mais si la viabilité n'est que relative ou que certaines portions du chemin seulement ne soient pas dans un état suffisant ? Dans ce cas la subvention ne pourra être écartée de principe, mais, ainsi que nous le

verrons, il devra être tenu compte de cette circonstance dans la fixation de la somme à réclamer (1).

Les exigences des tribunaux ont, du reste, varié avec le temps : tel chemin qui, au milieu du siècle dernier, aurait été considéré en état satisfaisant puisqu'il convenait aux besoins de la circulation locale ne le serait plus de nos jours.

On cite divers arrêts du Conseil d'Etat ayant accordé des subventions industrielles pour des chemins auxquels il manquait des fossés, de la largeur et dont les accotements étaient souvent inondés par un cours d'eau (2) ou encore des chemins non empierrés aptes seulement au passage des voitures très légères (3). Mais la jurisprudence se montrerait aujourd'hui plus exigeante (4). Motif à décharge a même été tiré dans un arrêt, du fait que le chemin n'avait pas été *cylindré* depuis cinq ans auparavant (5).

L'époque à envisager pour apprécier la viabilité préalable des chemins est le début des transports. Mais aucune obligation n'incombe aux communes de réparer les dégradations au fur et à mesure qu'elles se produisent (6).

« On ne peut pas en effet, dit M. Henri (*op. cit.*, n° 439), demander aux communes de faire ce qui n'est pas en leur pouvoir. Or, comme les subventions industrielles constituent souvent des ressources indispensables pour réparer les dégradations, et comme ces subventions sont généralement fournies après que l'exploitation a cessé, il est manifeste que les communes seraient dans l'impossibilité d'effectuer l'entretien pendant la durée des transports. »

Ce raisonnement est logique ; il peut cependant prêter

1. 26 juin 1885, Soupiron ; 26 octobre 1888, Giraudier Bootz ; 15 décembre 1905, Saint-Rémy ; 5 mars 1920, Rigaud Bonsans ; 2 mars 1923, Bonnardot ; 25 novembre 1908, Dubois.

2. 9 février 1844, Adm. des forêts.

3. 25 août 1858, l'Etat.

4. 10 mars 1911, Acchiardo et Martin ; 12 janvier 1912, Arnaud et Montrobert.

5. 25 novembre 1908, Dubois.

6. 10 mars 1862, Forges de Fourchambault ; 20 juin 1891, Jaluzot ; 26 juin 1892, Coquet ; 4 décembre 1885, Prévost.

à une négligence coupable de la part de l'administration. Celle-ci voyant une exploitation de quelque durée s'ouvrir sur un chemin risque d'en abandonner totalement l'entretien, alors qu'elle conserve, malgré tout l'obligation de poursuivre la réparation des chemins dans la mesure de ses moyens et qu'en fait il suffirait de bien peu de chose au début des dégradations pour en prévenir l'aggravation ultérieure.

Il peut ainsi en résulter pour le chemin un délabrement hors de proportion avec les transports réellement effectués.

C'est à la commune de prouver que son chemin était en état de viabilité puisque, c'est à cette seule condition qu'elle peut réclamer des subventions industrielles.

Le fardeau de la preuve est en général lourd à celui auquel il incombe, aussi le ministre de l'Intérieur dans son instruction du 24 juin 1836 recommandait-il aux maires de faire « *avant tout* reconnaître et constater l'état de viabilité du chemin ».

« Cette reconnaissance, écrivait-il, doit être faite contradictoirement entre les parties intéressées, elle doit être faite avant le commencement de l'exploitation s'il s'agit d'une exploitation temporaire ; elle doit être faite au commencement de chaque année, s'il s'agit d'une exploitation permanente. » (Art. 14, n° 5.)

Ce mode de procéder était en soi très judicieusement indiqué : il permettait de déterminer ensuite d'une manière précise les dégradations qui devaient être mises à la charge des exploitants ; il prévenait les discussions ultérieures sur l'état primitif du chemin, discussions d'autant plus difficiles à résoudre qu'alors, l'état de choses a complètement changé.

Il était malheureusement moins fondé sur la lettre que sur l'esprit de l'article 14.

Voici d'ailleurs en quels termes M. Herman, alors chef de division au ministère de l'Intérieur, en donnait l'explication :

« A la vérité la loi, qui a dit dans le 3^e paragraphe de

l'article 14 que les subventions seraient réglées par les Conseils de préfecture *après des expertises contradictoires*, n'avait pas dit, dans le 1^{er} paragraphe du même article que l'état d'entretien du chemin à l'état de viabilité serait reconnu *contradictoirement* ; mais le ministre a « considéré l'exécution de l'article 14 de la loi comme appartenant au contentieux administratif... ; or, toute contestation qui doit être jugée dans la forme contentieuse doit nécessairement donner lieu à une instruction *contradictoire* entre les parties... il importait donc que l'entretien à l'état de viabilité fut mis hors de contestation dès l'origine » (1).

Ce raisonnement ne fut pas admis par la jurisprudence et comme d'ailleurs les autorités locales peu habituées aux affaires contentieuses trouvaient trop difficiles et trop compliquées les formalités prévues pour la reconnaissance préalable et contradictoire de la viabilité, on prit l'habitude, dans certains départements, de se dispenser de les remplir. On se borna à « faire constater cet état de viabilité par un simple acte administratif : un arrêté du maire par exemple sur le rapport d'un agent-voyer lorsqu'il s'agissait de chemins vicinaux de petite communication, un arrêté du préfet aussi sur le rapport d'un agent-voyer s'il s'agissait de chemins vicinaux de grande communication ». Cette forme fut jugée suffisante par la jurisprudence (30 juillet 1840, Detouillon) et de nombreux arrêts du Conseil d'Etat vinrent bientôt formellement décider « que l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 ne prescrit pas qu'il soit procédé dans une forme déterminée à la constatation de la viabilité des chemins vicinaux et qu'il suffit qu'il soit établi que lesdits chemins étaient entretenus en état de viabilité à l'époque où les subventions ont été demandées » (2).

C'était d'ailleurs l'opinion formulée par la doctrine, M. Du-

1. Herman, *Code des chemins vicinaux*, 1846, p. 184.

2. 26 novembre 1846, Agombart ; 5 janvier 1854, Caillet ; 18 mars 1858, Rozet.

may, dans la seconde édition du *Traité du domaine public de Proudhon* (1843) déclarait notamment, tome 3, p. 400 : « Quoique la première expertise, par M. le ministre soit très utile, et que son absence puisse donner lieu à des contestations qu'il est toujours prudent d'éviter, nous ne pensons pas que son omission crée une fin de non recevoir et une déchéance absolues contre la commune qui, selon nous, devrait être admise à faire preuve d'une autre manière de l'état de viabilité de son chemin ; les déchéances en effet sont de droit étroit, il faut qu'elles soient textuellement prononcées ; or ici, loin que notre article en établisse une, il ne parle pas même de cette première expertise... »

L'instruction de 1836 était donc sur ce point lettre morte, aussi lorsqu'en 1854 il apparut indispensable de réviser les nombreux règlements particuliers pris dans chaque département sur les chemins vicinaux, le ministre de l'Intérieur, dans son modèle de Règlement du 21 juillet, recommanda aux préfets la généralisation des formes abrégées de procédure que les tribunaux estimaient suffisantes (art. 104-105 et 106).

Ces formes furent reprises avec quelques modifications de détail par l'Instruction générale du 6 décembre 1870. Elles constituent donc aujourd'hui encore, les règles suivies par l'Administration pour justifier de la viabilité des chemins.

« ART. 106. — Chaque année, est-il dit, au commencement du mois de janvier, il sera publié et affiché dans les communes où il y aura lieu d'appliquer l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, un tableau des chemins vicinaux ordinaires, d'intérêt commun ou de grande communication entretenus à l'état de viabilité.

Ce tableau sera préparé par l'agent-voyer cantonal et arrêté par le maire pour les chemins vicinaux ordinaires et par le préfet pour ceux de grande communication et d'intérêt commun.

ART. 107. — La publication et l'affichage seront constatés

par un certificat délivré par le maire et contenant les énonciations du tableau.

Ce certificat sera adressé au sous-préfet de l'arrondissement dix jours après la publication.

ART. 108. — Dans les dix jours qui suivront la publication, les intéressés seront admis à présenter leurs observations sur l'état des chemins et à demander que cet état soit constaté contradictoirement entre eux ou leurs représentants et les agents de l'administration.

Cette constatation aura lieu dans les dix jours de la réclamation. Elle sera faite par l'agent-voyer cantonal en présence du maire pour les chemins V. O. et par l'agent-voyer d'arrondissement ou son délégué pour les chemins de G. C. ou d'I. C.

Faute par les intéressés ou leurs représentants de se rendre à la convocation qui leur sera adressée, la constatation sera faite par l'agent-voyer.

Le procès-verbal constatant le résultat de cette opération sera déposé pour y rester à la disposition des parties à la mairie pour les chemins vicinaux ordinaires et à la préfecture pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Les chemins qui n'auront fait l'objet d'aucune observation seront considérés comme étant en état de viabilité par le seul fait de la publication du tableau et leur dégradation ultérieure pourra donner lieu à des demandes de subventions.

ART. 109. — Le droit reste ouvert à tout intéressé dont les transports ne commenceraient que dans le courant de l'année, de demander que la constatation de l'état du chemin soit faite à une époque voisine du commencement de son exploitation. Dans ce cas, il devra adresser sa réclamation au maire pour les chemins V. O. et au sous-préfet pour les chemins de G. C. et d'I. C. au moins vingt jours avant le commencement de ses transports. La reconnaissance de

l'état du chemin aura lieu comme il a été dit ci-dessus. »

Quelle est la valeur de ces dispositions ?

Comme pour l'ensemble de l'Instruction générale du 6 décembre 1870, il ne s'agit là que de simples prescriptions administratives, de simples règles de service à l'usage des fonctionnaires vicinaux. Leur inobservation ne saurait donc, *en l'absence d'un autre texte légal*, entraîner de déchéance, ni contre l'une, ni contre l'autre des parties.

Et c'est bien ce que décide la jurisprudence : le fait, dit-elle, que les articles 106 à 109 précités n'ont pas été observés ne peut avoir d'autre conséquence, pour les communes, que de leur laisser la charge d'établir ultérieurement et par tous autres moyens, que leurs chemins étaient bien entretenus en état de viabilité (1).

Mais si, en l'absence de toute mention au tableau, l'administration n'apporte pas cette preuve, aucune subvention ne peut être imposée aux industriels (2)...

L'accomplissement des formalités prévues par l'Instruction générale présente cependant de grands avantages pour les communes : il est en effet admis par les tribunaux que, au cours de l'instruction à laquelle il est nécessaire de procéder pour vérifier la viabilité primitive des chemins, la présentation par l'administration du tableau prescrit à l'article 106 est une *présomption* favorable au bon état de ceux-ci (3).

La publication du tableau constitue donc pour les communes un moyen simple et pratique de justifier de l'accomplissement des obligations qui leur incombent, sauf preuve

1. 31 juillet 1925, Cluzet et autres ; 17 février 1922, Rebour ; 28 avril 1913, Cornet ; 24 mars 1909, Lecuve ; 17 décembre 1900, Joigneaut-Jantot.

2. 8 mai 1925, Houillères de France ; 7 novembre 1891, Mora ; 1^{er} juin 1888, Préfet de la Manche ; 3 décembre 1886, Riant ; 21 novembre 1884, Lacroix.

3. Parmi les arrêts les plus récents : 19 janvier 1906, Guervant ; 23 juin 1905, Fourcroy ; 5 mars 1902 ; Ricard ; 5 janvier 1901, Cantaux.

contraire toutefois. Car de leur côté, les exploitants qui n'auraient pas formé de réclamation dans les délais prescrits seraient encore admissibles à contester la bonne viabilité des chemins antérieurement à leurs transports. Leur silence ne peut en aucun cas être assez significatif pour valoir acquiescement aux énonciations d'un tableau qu'ils ont peut-être ignoré ; et aucune déchéance ne peut résulter pour eux de l'inaccomplissement d'une formalité que la loi ne leur a pas imposée.

Ils peuvent donc établir, en toute hypothèse, que les chemins n'étaient pas « entretenus en état de viabilité » et dans ce cas, ils seront déchargés des subventions demandées (1).

Il faut reconnaître toutefois que cela leur sera bien souvent difficile : on leur demandera en effet de prouver un fait négatif, que le chemin utilisé par eux, n'était pas comme il aurait dû être.

Quels éléments leur permettraient éventuellement d'établir cela ?

Il ne leur faut pas songer à faire une enquête auprès des cantonniers !...

Des recherches dans la comptabilité du service vicinal ? Tous documents qui ne sont pas à leur disposition et qu'ils ne pourraient même pas analyser librement.

Ils pourraient citer des témoins : ce ne pourraient être la plupart du temps, que des usagers habituels du chemin ayant un intérêt évident à ce qu'on leur fasse avec la subvention envisagée une voie meilleure ; les passants exceptionnels qui ont pu souffrir du mauvais état du chemin sont en effet inconnus d'un industriel habitant peut-être loin de là !

En général donc, l'instruction à laquelle il faudrait procéder est en dehors de moyens d'un simple particulier ; celui-ci est donc voué à succomber faute d'avoir su, en temps

1. 14 juillet 1876, Préf. Calvados c. Juhel ; Cf. 26 juin 1885, Soupiron ; 10 mars 1911, Acchiardo et Martin.

utile, se ménager des preuves que la loi n'exige point de lui.

« Considérant, disent les arrêts, qu'il résulte de l'instruction que le chemin dont il s'agit, figurait sur le tableau des chemins entretenus en état de viabilité... que le dit *tableau a été publié et affiché* dans la commune de... sans qu'aucune réclamation ait été formée ; *que le requérant n'établit pas* que les constatations dudit tableau *étaient inexactes...* » (26 juin 1905, Fourcroy) (1).

Et c'est ici que la jurisprudence nous semble paradoxale :

Reconnaissant formellement (2) qu'aucune disposition de loi n'exige une reconnaissance préalable et contradictoire de l'état des chemins, elle fait grief aux industriels de ne pas y avoir fait procéder : « le tableau a été publié... sans qu'aucune réclamation ait été formée ». Or qui dit réclamation, dit reconnaissance contradictoire (art. 108 de l'Inst. générale). « Dans les dix jours qui suivront la publication, les intéressés sont admis à présenter leurs observations sur l'état du chemin, et à demander qu'il soit constaté contradictoirement entre eux ou leurs représentants et les agents de l'administration... Faute par les intéressés de se rendre à la convocation qui leur est adressée, la constatation est faite par l'agent-voyer. »

Il en résulte que les industriels ont le plus grand intérêt à surveiller au début de chaque année ou tout au moins avant le commencement de leurs exploitations, l'accomplissement des formalités prescrites par l'instruction de 1870, — de façon à présenter en temps opportun leurs observations et faire procéder aux constatations nécessaires.

Ces constatations seront utiles en toute hypothèse puisque le montant de chaque subvention doit être établi ainsi que

1. V. encore : 13 juillet 1923, Menet ; 5 mars 1920, Rigaud ; 8 décembre 1909, Fort ; 19 janvier 1906, Guervant ; 5 mars 1902, Ricard ; 5 janvier 1901, Cantaux ; 18 janvier 1890, Jaluzot.

2. V. notamment : 8 août 1884, Lombardot ; 12 avril 1860, Pieron (et note) ; 17 février 1922, Rebours.

nous le verrons, en tenant compte de toutes les circonstances qui ont accompagné les transports et notamment du mauvais état relatif dans lequel l'industriel a pu trouver les chemins dont il s'est servi (1).

Signalons que, pour la sauvegarde de leurs intérêts, les industriels auront souvent avantage à faire usage de la procédure organisée par l'article 24 de la loi du 22 juillet 1889 et connue sous le nom de *référé administratif* : « En cas d'urgence, le Président du Conseil de Préfecture, peut, sur la demande des parties (simple requête) désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce conseil. »

Nous aurons à revenir ultérieurement sur cette procédure (2) bornons-nous pour le moment à signaler que l'expert désigné par le Président du Conseil de Préfecture pour constater d'urgence l'état des chemins présentera généralement plus de garanties d'impartialité que l'agent-voyer cantonal ou d'arrondissement qui procéderait à cette opération si les formes administratives (art. 108 de l'Instr. générale) étaient au contraire suivies.

Signalons encore que les industriels ne sauraient en aucun cas se contenter de constatations auxquelles ils auraient eux-mêmes fait procéder, en dehors des formes légales ou administratives, par des experts de leur choix ; ces constatations sur la viabilité des chemins n'auraient ultérieurement que la valeur de simples témoignages. Ils ne sauraient non plus se contenter d'une reconnaissance amiable que les agents de service vicinal auraient opérée spontanément avec eux — reconnaissance au cours de laquelle la médiocrité de l'état des chemins aurait été verbalement constatée : « *en l'absence d'un procès-verbal régulier* il se pourrait être tenu compte de cette visite. » (19 janvier 1906, Guervant.)

1. V. *infra*.

2. V. *infra*.

§ 3. — CARACTÈRE EXTRAORDINAIRE DES DÉGRADATIONS.

Pour qu'il puisse être réclamé aux industriels des subventions spéciales, il ne suffit pas que des dégradations quelconques aient été causées par eux aux chemins vicinaux, il faut encore que ces dégradations soient *extraordinaires*.

L'article 14 dit en effet que la quotité des subventions « sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations ».

Ce membre de phrase qui n'existait pas dans l'article 7 de la loi de 1824 a été introduit en 1836 pour couper court aux innombrables petites contestations que certaines communes se croyaient en droit de soulever sous l'empire de la première loi.

« On a remarqué, ont écrit les savants rédacteurs du *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat* (6 juillet 1857, p. 637), que si les communes étaient armées du droit de réclamer une subvention pour toutes les augmentations de dépense résultant de la présence des établissements industriels, l'exercice de ce droit entraînerait une multitude de petites discussions fort difficiles à juger ; que ces réclamations multipliées à l'infini à l'occasion de faits souvent mal constatés prendraient un caractère vexatoire ; que, dans le nombre des établissements industriels produisant par leur présence une détérioration quelconque, les uns seraient imposés, les autres échapperaient et qu'on tomberait ainsi dans l'arbitraire.

On a donc dû s'arrêter à la pensée de n'atteindre que les dégradations extraordinaires. On s'est dit que, dans le cas où la dégradation serait extraordinaire, *exceptionnelle*, le faits auraient un caractère de notoriété qui excluerait toute discussion sur l'équité de la subvention (au moins en principe et sauf appréciation du chiffre). »

D'ailleurs les industriels n'ont-ils pas comme quiconque le droit de se servir des chemins ? Ils payent des impôts,

sont assujettis aux prestations, aux centimes de toutes sortes, aux taxes spéciales, tant qu'ils n'usent donc des chemins que d'une manière normale il ne peut être question de leur imposer de façon supplémentaire.

Il faut donc que leurs dégradations soient extraordinaires.

Quel est le sens de cette expression ? A partir de quelle limite une dégradation mérite-t-elle ce qualificatif ?

C'est de toutes les difficultés que présente l'article 14 celle qui nous paraît le moins susceptible d'être résolue par des règles précises.

Il ne peut donc y avoir, dans cette appréciation, qu'une question de fait, qu'une opération d'équité pour laquelle le législateur s'en est remis au bon sens du juge. Sur tel chemin peu fréquenté, telles dégradations pourront être considérées comme extraordinaires tandis que sur tel autre soumis à une circulation plus active, elles n'auront plus ce caractère (cf. 10 avril 1867, Bélin).

Il faudra donc dans chaque espèce et avant tout tenir compte de l'état des lieux et des circonstances, « des conditions ordinaires de destination » des chemins envisagés (1) et pour cela de l'importance de la circulation ordinaire qui les fréquente (2). Nous aurons d'ailleurs à revenir sur ces considérations lorsque nous étudierons comment on évalue le montant des subventions (3).

Malgré l'absence de règles strictes permettant de caractériser en toute hypothèse les dégradations extraordinaires, quelques observations générales doivent cependant être faites.

C'est tout d'abord, car ce point a été tranché par le texte même de l'article 14 : qu' « un propriétaire ou exploitant

1. 30 juillet 1914, Baillet ; 19 janvier 1912, Arnauld et Montrobert ; 21 novembre 1884, Bardoux.

2. 8 mai 1925, Houillères de France ; 2 février 1923, Carel et Fouché ; 30 juillet 1914, Baillet ; 22 mars 1912, Roeser ; 12 janvier 1912, Arnauld et Montrobert ; 25 nov. 1908, Dubois

3. V. *infra*.

d'usine ne pourrait pas prétendre qu'il n'y a pas de son fait dégradation extraordinaire, parce que son exploitation n'aurait pas dégradé le chemin en 1836 plus qu'elle ne l'avait dégradé en 1835 et qu'ainsi les dégradations qu'il cause chaque année sont des dégradations ordinaires et non pas extraordinaires. Cette prétention serait facile à repousser par ce seul fait que l'article 14 de la loi commence par reconnaître les dégradations *habituelles*, c'est-à-dire celles qui se produisent chaque année et dans le cours de l'année » (Inst. 1836, art. 14-n° 14).

Il conviendra, d'un autre côté, d'exclure des dégradations extraordinaires, les dégradations accidentelles qui rentrent en somme dans les risques généraux auxquels sont exposés toutes les voies publiques : la pluie, les courants d'eau produits par les orages, les dégels, etc... toutes causes de détérioration qui agissent indépendamment de tout transport et qui ne peuvent être imputées aux industriels.

Enfin, il ne faudra pas, ainsi que cela avait été fait systématiquement autrefois dans certains départements, considérer comme extraordinaires tous les transports opérés par les industriels au delà de la quantité moyenne de transports opérés par les habitants de la commune propriétaires de chevaux ou de voitures.

C'était cependant la solution qui avait été préconisée par le ministre de l'Intérieur dans son instruction de 1836 (art. 14, n° 14) (1) ; le Conseil d'Etat ne s'y est heureusement pas rallié (6 juillet 1854, Foulon).

Dans une affaire soumise à cette haute juridiction le commissaire du gouvernement, M. Baroche déclarait pour définir le caractère extraordinaire des dégradations (10 déc. 1857, Merlet).

1. « La dégradation est toujours extraordinaire comme l'entend la loi lorsqu'elle est occasionnée par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou d'autres entreprises industrielles ; elle est extraordinaire en ce sens que les transports auxquels donne lieu l'exploita-

« Dans notre pensée, l'article 14 de la loi de 1836, ne devrait s'appliquer qu'à des dégradations non seulement *réelles et incontestables*, mais encore *extraordinaires dans le sens vulgaire du ce mot*. Il ne suffit pas qu'un propriétaire de bois ou de carrière fasse passer dans le cours de l'année quelques voitures sur un chemin pour qu'il devienne par cela seul possible de subventions spéciales : il faut que les transports aient été assez nombreux, que l'exploitation ait été assez active pour dégrader le chemin d'une manière notable et vraiment extraordinaire.

Ne va-t-on pas au delà de la pensée du législateur si on transforme les subventions spéciales en une sorte de droit de circulation qui serait dû nécessairement par tout entrepreneur ou tout propriétaire ayant fait passer sur le chemin quelques voitures de bois ou de pierres ? »

Ainsi, pour donner lieu à subventions spéciales, il faut des dégradations d'une gravité suffisante, et le Conseil d'Etat, dans de nombreux arrêts, a déchargé des industriels faute d'avoir pu trouver dans les dégradations qui leur étaient reprochées l'étendue et l'importance nécessaires (1).

Les éléments auxquels s'est attaché le plus souvent ce tribunal pour repousser l'existence de prétendues dégradations extraordinaires sont les suivants :

Tout d'abord, de la part de l'Administration, le défaut de production de document permettant d'apprécier l'importance relative de la circulation générale et de la circulation industrielle sur les chemins litigieux (2) ; ensuite la faible quantité des transports industriels (9 et 16 janvier 1874). Notamment lorsque ces transports n'ont été effectués qu'à raison de une

tion dégradent le chemin dans une proportion beaucoup plus forte que l'usage qu'en font les autres habitants de la commune. »

1. 8 mai 1925, Houillères de France ; 30 juillet 1914, Baillet ; 19 janvier 1912, Arnauld et Montrobert ; 4 avril 1906, Voisin ; 22 juin 1906, Girod ; 18 mai 1904, Procop ; 6 avril 1900, Paillet, etc...

2. V. *infra*.

Souvent en effet, la faible importance des transports litigieux par rapport à l'ensemble de la circulation normale aurait rendu invraisemblable l'existence de dégradations « extraordinaires ».

ou deux voitures par mois (15 février 1866, Damay) ou lorsque le poids des chargements a été relativement restreint (ne dépassant pas 1.200 kgr., 25 nov. 1908, Dubois ; voitures attelées à un seul cheval, 8 février 1864, Carré).

L'époque des transports a également fourni un argument pour écarter la possibilité de dégradations extraordinaires. C'est ce qui a eu lieu à l'occasion de transports de bois opérés pendant les mois de mai et juin (7 mars 1868, Tripier).

Mais c'est surtout en considération du faible montant des subventions réclamées que la jurisprudence a le plus souvent eu l'occasion de se prononcer :

Le premier caractère des dégradations exigées par la loi étant la gravité, il a paru impossible d'admettre l'existence de pareilles dégradations lorsqu'il n'existait qu'une faible différence entre les dépenses suffisant normalement à l'entretien du chemin et celles devenues nécessaires à la suite des transports envisagés (1).

Le Conseil d'Etat s'est dès lors refusé à ranger dans la catégorie des dégradations extraordinaires celles qui pouvaient être réparées par des subventions de faible importance ; avant guerre il rejetait de façon systématique les subventions inférieures à 40 ou 50 francs.

Il est d'ailleurs évident que dans chaque affaire il y a lieu de tenir compte de la distance sur laquelle les transports ont été effectués.

Citons à titre purement indicatif quelques décisions ayant considéré comme simplement normales des dégradations évaluées à :

44 francs	pour	800 mètres	19 février 1897,	Lemoine.
50	—	1.900 mètres	15 juillet 1901,	—
50	—	2.000 mètres	25 mars 1903,	Platel
122	—	6.836 mètres	24 nov. 1905,	Bocquet
69	—	500 mètres	21 nov. 1906,	Hervaux

1. 22 janvier 1908, Crinquaud ; 23 novembre 1906 ; Delavigne ;

Par contre ont été reconnues extraordinaires des dégradations s'élevant à :

111 francs pour	1.260 mètres	24 nov. 1905,	Bocquet
411 —	3.525 —	21 nov. 1906,	Hervaux
307 —	1.650 —	21 nov. 1906,	Hervaux
78,20 —	4.250 —	31 mars 1922,	Baquet

(Par suite du bouleversement des conditions économiques depuis la guerre, les chiffres ci-dessus devraient actuellement être multipliés par un coefficient voisin de 10 pour donner quelque mesure de comparaison.)

La jurisprudence du Conseil d'Etat rejetant systématiquement les demandes de subventions par trop dérisoires est conforme à l'esprit de l'article 14 ; elle aboutit cependant à une conséquence inattendue.

Beaucoup de communes, craignant de se voir débouter pour la somme exacte qu'elles désirent obtenir, majorent dans de fortes proportions le montant de leur demande, qui, de cette façon paraît plus sérieuse et a plus de chances d'être prise en considération.

Cette pratique se heurte évidemment à la règle qui veut que l'administration justifie de l'existence et de l'importance des dégradations qu'elle invoque ; et « apporte la preuve que la somme réclamée par elle représente bien le montant des dépenses faites ou à faire au delà de la dépense normale d'entretien du chemin » (1). Mais il n'y a là qu'une opposition de principe et comme (nous commençons déjà à l'entrevoir) tout, en cette matière, est affaire d'appréciation et d'expertise il est très facile en fait de faire dans les évaluations de légers forcements.

Les communes ont d'autant plus tendance à procéder de cette façon qu'alors même que le chiffre de leur demande

13 novembre 1905, Caron ; 8 février 1901, Rateaux ; 27 juillet 1894, Werlé ; 27 janvier 1905, sucrerie de Vauciennes.

1. 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Gervais ; 4 décembre 1908, Thomas ; 22 juin 1906, Girod ; 18 mai 1904, Procop.

serait réduit, les frais (auxquels ont cependant conduit leurs exigences excessives), ne seraient généralement pas mis à leur charge exclusive.

Nous verrons en effet que depuis 1861 les frais ne sont plus supportés, obligatoirement par l'administration qui voit ses prétentions réduites, mais peuvent au contraire être répartis par le juge comme en matière civile (1).

1. V. *infra*.

CHAPITRE II

EXPLOITATIONS SOUMISES AUX SUBVENTIONS SPÉCIALES

Ce sont, dit l'article 14, les « exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle ».

Deux observations s'imposent tout d'abord :

C'est, en premier lieu, que cette énumération des mines, carrières, forêts... n'est pas limitative et que le législateur, au contraire, a entendu y assimiler toutes les exploitations de nature à causer aux chemins des dégradations considérables (nous aurons d'ailleurs à revenir sur le sens de la formule : « toute entreprise industrielle »).

C'est ensuite que les termes employés sont exclusifs des exploitations agricoles : « Un domaine, une ferme quels que vastes que soient ses moyens de culture, ne peut être assujéti à une indemnité extraordinaire pour dégradation de chemins ; le législateur a considéré que l'exploitation agricole avait acquitté sa dette par la prestation en nature, qui n'atteint pas la plupart des autres exploitations » (*sic*) (Inst. 21 mai 1836, art. 14, n° 9).

§ 1. — MINES, CARRIÈRES.

La loi place en première ligne les carrières et les mines parce que ces exploitations sont de beaucoup celles qui dégradent le plus les chemins. Elle n'en parle d'ailleurs qu'à titre d'exemple, et toute exploitation extractive en général est assujéti aux subventions qu'il s'agisse de mines de houille,

de fer, de carrières, de pierres, de sable ou bien de salines (3 juillet 1852).

§ 2. — FORETS.

La loi de 1824 assujettissait aux subventions les exploitations de forêts. Lors de la discussion de la loi du 21 mai 1836 on voulut au contraire affranchir les exploitations forestières de cette imposition. Ces exploitations, disait-on, sont essentiellement agricoles ; les bois sont une récolte au même titre que les autres produits du sol (1) ; dès lors, les propriétaires de forêts doivent être exonérés des subventions : ils contribuent comme les autres propriétaires à l'entretien des chemins vicinaux au moyen des prestations et des centimes additionnels, et s'il est vrai qu'ils causent au moment de l'exploitation de leurs coupes des dégradations plus graves que les autres transports agricoles, ils restent de longues années sans utiliser les chemins, ce qui, en équité rétablit l'équilibre (2).

Mais on a répondu qu'il était impossible d'assimiler aux transports agricoles les transports provenant de l'exploitation des forêts. On a reproché à ces derniers d'être de beaucoup plus désastreux pour les chemins ; l'exploitation d'une coupe suffit souvent — disait-on — pour effondrer les meilleures chaussées et pour rendre un chemin impraticable ce que n'ont jamais fait les transports de l'agriculture. Ces considérations l'ont emporté et le mot *forêt* est resté dans la loi, cependant cette assimilation pure et simple des forêts aux entreprises industrielles ne cesse de nos jours encore, de soulever de vives critiques (3).

Toutes les exploitations forestières sont d'ailleurs passibles

1. L'administration des eaux et forêts ne relève-t-elle pas du ministère de l'Agriculture ?

2. Ces arguments ont d'ailleurs été repris par MM. Josseau et d'Havrincourt au Corps législatif en 1865 (*Moniteur*, 14 juin).

3. Coulet, *Etude sur les Subv. industrielles*.

de subventions : qu'il s'agisse de forêts particulières, départementales ou domaniales (art. 14).

L'exploitation de bois dans un parc peut-elle être considérée comme une exploitation forestière dans le sens de l'article 14 ? Ceci est une pure question de fait (7 juin 1859, Robineau).

§ 3. — ENTREPRISES INDUSTRIELLES.

Ce sont les mots « entreprises industrielles » employés par l'article 14 qui soulèvent le plus de difficultés pour la détermination des exploitations imposables.

Comment doit-on les interpréter ?

Doit-on leur attribuer un sens large, c'est-à-dire considérer comme une *industrie* toute entreprise quelle qu'elle soit du moment qu'elle est de nature à causer aux chemins des dégradations considérables, ou bien, au contraire, doit-on les interpréter restrictivement et ne comprendre dans l'industrie que cette seule branche de l'activité qui vise à la transformation des matières premières ?

La question s'est posée devant le Conseil d'Etat à propos des *établissements de commerce* et de certaines *exploitations de caractère mixte* : utilisant en particulier des produits agricoles à des fins industrielles ; et, la jurisprudence s'est montrée sur ce point assez longtemps indécise.

a) Relativement aux établissements commerciaux, le ministre de l'Intérieur avait d'abord pensé que l'article 14 ne leur était pas applicable :

« L'entreprise industrielle, disait-il (C. E., 28 juillet 1849, Cléry Dorniamé, p. 445) est celle qui s'exerce sur les matières premières pour leur faire subir une préparation ou une transformation avant de les livrer au commerce, ce qui suppose toujours un travail dans les ateliers de l'établissement. Le commerce, au contraire, n'a pour objet que de vendre les produits des établissements industriels. Or ce sont ces der-

niers seulement que la loi assujettit à la subvention spéciale ; on ne doit donc pas y comprendre les établissements purement commerciaux. »

Le Conseil d'Etat repoussa d'abord cette manière de voir. La loi n'avait nullement à son avis établi une semblable distinction entre l'industrie et le commerce. Quelle aurait été d'ailleurs la raison de cette distinction ? Dans l'hypothèse, où deux établissements différents auraient causé aux chemins des dégradations comparables on n'aurait pas compris pourquoi l'un aurait été exposé à la réparation du dommage et l'autre en aurait été exonéré.

Il fallait donc décider que les établissements commerciaux seraient eux aussi passibles de subventions, lorsque, par leur *importance* et leur spécialité ils pourraient être assimilés aux entreprises industrielles.

Ce fut le cas de marchands de charbons et de matériaux de construction (25 janvier 1855, Morel) ; de marchands de grains (28 juillet 1849, Cléry Derniame ; 27 janvier 1857, Daucourt).

Un tempérament fut cependant apporté à cette jurisprudence. Il fut en effet admis qu'il n'y aurait pas lieu à subventions lorsque, à supposer la non existence de l'établissement commercial en question les transports et les dégradations qui en sont la suite n'en auraient pas moins existé. Partant de là, furent exemptés en principe les différents commerces ayant pour objet l'approvisionnement local : marchands de vins, épiciers, etc... (18 avril 1861, Manquat ; 13 août 1861, Bulliot ; 15 décembre 1864, Fossier). Si ces commerçants avaient disparu les particuliers auraient dû se ravitailler eux-mêmes, l'établissement commercial n'occasionnait donc pas un accroissement de circulation sur les chemins avoisinants.

Ainsi donc, à cette époque, le Conseil d'Etat pour décider du principe de l'imposition s'attachait plutôt à rechercher si l'entreprise envisagée avait ou non pour effet d'accroître

dans une mesure appréciable la circulation sur les chemins dégradés. Et il décidait que lorsque les produits transportés ne sont pas détournés de leur voie d'acheminement normal, les subventions spéciales ne sont pas applicables (cf. Conclusions du Commissaire du Gouvernement de Lavenay. C. E., 10 février 1859, Champon 122).

Malgré ce tempérament, il n'en restait pas moins que les exploitations commerciales, tout aussi bien que les industries proprement dites étaient passibles de subventions spéciales.

Cette jurisprudence dura jusque vers 1865, époque à laquelle de nombreux industriels excédés par l'usage rigoureux que faisait l'administration de son droit de réclamer des subventions, envoyèrent pour protester, de nombreuses pétitions au corps législatif et au Sénat. Il se créa un mouvement d'opinion en leur faveur et pendant quelque temps le Conseil d'Etat se montra à tous égards moins sévère ; l'on crut ainsi pouvoir relever dans les arrêts une tendance vers l'exemption des établissements commerciaux (5 février 1867, Veret (1) ; 14 mars 1867, Bru (1) ; 27 février 1868, Trochu).

Le revirement fut net à partir de 1870 (26 mai 1869, Morlet (grains) ; 11 janvier 1870, Trochu (fers et charbons). Certains arrêts retinrent même comme motif suffisant à décharge le fait que le requérant exerçait un commerce (26 juin 1869, Capon ; 4 avril 1873, Dantreaux). Aussi les annotateurs du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* pouvaient-ils écrire en 1870 (sous 11 janvier 1870, Trochu, p. 1).

« On sait que le Conseil d'Etat, peu disposé d'ailleurs à étendre l'application de l'article 14 a maintenu la distinction, qui est d'ailleurs dans les termes et dans l'esprit de la loi, entre l'industrie impliquant une certaine manipulation ou transformation des produits et le simple acte de commerce consistant à entreposer des marchandises (matières

1. Il s'agissait de gros négociants en grains pour l'importation.

premières, produits du sol, ou produits manufacturés) en vue de la revente aux acheteurs. Dans les arrêts précédents la distinction se dégage plus nettement encore. Le Conseil d'Etat ne se préoccupe plus ici des circonstances accessoires qui avaient servi à motiver quelques décisions antérieures. On décide en principe que le seul fait par un commerçant d'approvisionner ses magasins de marchandises nécessaires à son commerce ne constitue pas une exploitation industrielle dans le sens de l'article 14 (H. D.). »

Cette tendance dura une vingtaine d'années au cours desquelles le Conseil d'Etat eut l'occasion d'exonérer de nombreux commerçants : marchands de pommes de terre (15 avril 1888, Voyez), de charbons (4 avril 1873, Danteveaux, 23 juin 1882, Jaboulay ; 2 nov. 1888, Foucheron), de farines (30 mai 1879, Tellier-Coquerol), de vins (5 janvier 1877, Brezillat), de grains (26 mai 1869, Morlet). Mais une nouvelle phase moins favorable aux entreprises commerciales devait se faire jour à nouveau.

C'est à propos d'un commissionnaire faisant en gros le commerce des betteraves, pommes de terre, pour les sucreries, distilleries ou féculeries que le revirement eut l'occasion de se manifester.

Ce commissionnaire avait acheté aux cultivateurs de sa région leurs produits, les avait revendus et les avait livrés, le tout sous sa seule responsabilité, à des fabricants de sucre ou autres industriels.

Agissant en la seule qualité d'intermédiaire et ne travaillant pas lui-même les produits qu'il achetait il semblait normal à ses yeux qu'on ne put le considérer comme exerçant une entreprise industrielle. D'après la doctrine et la jurisprudence, disait-il, l'entreprise industrielle seule passible des subventions, implique des opérations qui font subir aux matières premières des transformations ou préparations nécessaires pour les besoins de la société. Il invoquait à l'appui de sa thèse la jurisprudence antérieure qui avait exempté de

subventions des marchands de plâtre (2 nov. 1888, Fouche-ron, 777 ; 7 février 1891, Jourdan, 97) ou des marchands de pommes de terre (13 juillet 1883, Thellier, 647 ; 15 janvier 1886, Ligny, 27).

Si l'on avait exempté des courtiers, *a fortiori* devait-on décider de même pour un commissionnaire à qui la qualification d'agent direct des industriels ne pouvait être applicable.

Cependant, le Conseil d'Etat maintient l'imposition (14 janvier 1899, Levêque).

A la suite de cet arrêt, il parût dans la *Revue générale d'administration* (mars 1899, p. 287) un article de M. Corneille, rapporteur de l'affaire devant le Conseil d'Etat.

« Dans cette décision disait M. Corneille, le Conseil d'Etat a entendu dire que pour interpréter l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, il fallait se placer au point de vue objectif, et non au point de vue subjectif ; il fallait se préoccuper non plus de la qualité du transporteur, mais de la destination de l'objet transporté. On continuera à exempter les commerçants si les produits qu'ils font livrer ne doivent pas servir à l'industrie ; on n'imposera pas par exemple l'acheteur en gros de pommes de terre si ces produits alimentaires sont destinés à la consommation, mais on se refuse à exonérer l'individu qualifié commerçant d'après sa patente, mais qui n'est en réalité que l'intermédiaire d'industriels. »

« Le Conseil d'Etat a-t-il dérogé à sa jurisprudence antérieure ? Nous répondrons par la négative... A bien lire la rédaction du Conseil d'Etat on s'aperçoit que le tribunal administratif statue en fait et laisse entière la question de droit » (soulevée par le commerçant qui se prétendait non imposable).

Cette remarque était exacte mais il n'en restait pas moins que le nouvel arrêt de 1899 était symptomatique d'une tendance nouvelle.

Le Conseil d'Etat avait en effet déjà eu l'occasion de sta-

tuer sur des affaires identiques à celles-ci et il l'avait fait précédemment en faveur des commerçants. Il avait ainsi dégagé de subventions (8 février 1890, Pigerol, 150) un marchand de traverses de chemin de fer achetant toutes confectionnées par les propriétaires ou les scieurs, des traverses destinées à la construction des voies ferrées, pour les revendre aux grands réseaux « attendu que l'exercice de cette profession ne rentre dans aucun des cas d'exploitation industrielle qui, aux termes de l'article 14 de la loi, peuvent donner lieu à imposition de subventions spéciales » (1).

De même encore le Conseil d'Etat avait déchargé (2 mars 1895, Andrieux et C^{ie}, 210) un intermédiaire ayant transporté pour la revendre sans aucune préparation une grande quantité de phosphates. « Attendu que ces opérations ne rentrent pas dans les exploitations ou entreprises industrielles, visées par la loi de 1836. »

A la suite de l'arrêt du 14 janvier 1899, la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'assimilation des entreprises commerciales et industrielles en matière de subventions spéciales, ne fit que s'affirmer. Aussi en 1922 M. le Commissaire du gouvernement Tartièr pouvait s'exprimer en ces termes sur le sens de l'expression « entreprises industrielles » et sur le point de savoir quelles exploitations elle englobe (30 juin 1922, Laiterie de Beauvoir-sur-Niort) (2) :

« Si cette expression, *entreprise industrielle*, au lieu de figurer dans une loi de l'époque de Louis-Philippe se trouvait avoir été employée par le législateur de 1922, elle aurait un sens très précis. En effet, aujourd'hui, cette branche de l'activité économique que nous appelons l'industrie, possède des

1. M. Corneille rapportant cet arrêt fait remarquer qu'il s'agit ici « non plus de matières premières destinées à subir des préparations et transformations » mais bien de matériaux (susceptibles d'être utilisés directement). Cependant les traverses de chemin de fer sont l'objet de toute une préparation (Injection, goudronnage, sabotage...) avant de pouvoir être posées.

2. V. *L'Ecole des Communes*, 1923, p. 134, note de M. Lagrange ancien auditeur ; secrétaire du contentieux du Conseil d'Etat.

frontières assez nettement tracées. Elle s'oppose à l'agriculture et au commerce et elle a essentiellement pour rôle la transformation des matières premières en produits fabriqués utilisables. Mais en 1836 le mot « industrie » avait un sens plus général. Si nous ouvrons le dictionnaire de Napoléon Landois, édité à Paris en 1840, nous y voyons que ce mot est considéré comme visant toutes les formes du travail, de l'activité économique, et comme comprenant notamment le commerce. Il s'opposait, en somme, au terme « fonds réels ». La richesse était constituée par les biens (meubles et immeubles) et par le travail sous toutes ses formes, qualifié d'« industrie ». Cette explication était utile pour l'acceptation à donner aux termes de la loi de 1836 : « Toute entreprise industrielle. »

Ainsi d'après M. Tartièrre le législateur de 1836 a voulu viser par cette dernière expression toutes les entreprises industrielles proprement dites ou commerciales du moment que par leurs transports ces exploitations causent aux chemins des dégradations extraordinaires.

Cette interprétation serait d'ailleurs confirmée par les travaux préparatoires de la loi de 1836 tant à la chambre des députés qu'à la chambre des Pairs : « On y voit a écrit M. Lagrange dans l'article précité que tout le monde considèrerait l'article 14 comme s'appliquant à *toutes les grandes exploitations* et les efforts de certains membres du Parlement tendaient seulement à faire admettre des exceptions au profit de quelques entreprises, notamment les exploitations forestières, efforts qui sont d'ailleurs restés vains. »

« Nous lisons dans le rapport du Comte Roy à la chambre des Pairs (*Moniteur* du 26 avril 1836) : « Cette disposition (l'art. 14) a donné lieu à de graves observations : On a objecté que, si les *grandes exploitations* causent aux chemins des dégradations plus considérables, il est vrai qu'elles amènent dans les communes où elles ont lieu, plus de circulations et plus de moyens d'accroître les ressources même affectées à l'entretien des chemins. Votre commission a examiné

ces observations. Mais la disposition existe déjà dans la loi du 28 juillet 1824... »

« Pour respecter la volonté du législateur de 1836 il faudrait donc décider que les communes peuvent réclamer une subvention spéciale à toute exploitation industrielle, commerciale ou agricole ayant causé par des transports d'une importance exceptionnelle des dégradations extraordinaires à des chemins vicinaux ou à des chemins ruraux reconnus. Au sens de la loi de 1836 les mots « Toute entreprise industrielle » équivalent à l'expression « Toute exploitation ».

« Ce critérium de l'importance des transports est d'ailleurs le seul qui soit logique. Il n'existe aucune raison valable pour faire jouir certaines catégories d'entreprises d'un régime de faveur. Il est inadmissible que plusieurs exploitations ayant dégradé un chemin, l'une paye une subvention parce qu'elle a plutôt un caractère industriel et que les autres soient indemnes parce qu'elles ont un caractère agricole ou commercial. »

« Beaucoup d'exploitations ont d'ailleurs un caractère mixte. Nous assistons aux progrès rapides de l'industrialisation de l'agriculture par l'utilisation du machinisme, par la constitution de sociétés en vue de l'achat en commun des engrais, des semences, du matériel et en vue de la vente des produits. »

« Pour apprécier si une exploitation est susceptible d'être assujettie à une subvention spéciale, il n'est donc point nécessaire de rechercher quelle est sa nature. Il suffit d'examiner, si, en fait, elle a causé par ses transports des dégradations extraordinaires. On ne se trouve pas en cette matière devant une question de principe à résoudre, mais simplement devant une question de fait. »

Telle était en 1922 l'opinion d'un membre important du Conseil d'Etat, et il faut bien reconnaître la justesse de son argumentation.

M. Tardieu dans son article de Voirie terrestre (*Répertoire*

administratif, Béquet) adopte d'ailleurs le même système. « Que faut-il entendre dit-il par entreprise industrielle ? C'est, dans une large mesure une question de fait. Sont considérées comme *industrielles*, d'une manière générale toutes les entreprises qui donnent lieu à des *transports considérables*. »

L'importance des transports est donc aussi, pour M. Tardieu, le critérium à envisager.

Seules donc les *exploitations purement agricoles* paraissent bénéficier d'une exemption de principe absolu.

Cette exemption s'applique à tous les transports de produits naturels ou industriels effectués par les cultivateurs pour leurs besoins propres : chaux employée comme amendement (16 janvier 1874, Davost ; 13 mars 1874, Thomas ; 27 avril 1877, Albert) ; pulpes de betteraves ou résidus de sucrerie utilisés pour la nourriture des bestiaux (15 juin 1888, Ancel).

Mais il faut que ces produits à destination agricole soient transportés par les cultivateurs eux-mêmes. S'ils étaient livrés à domicile par les industriels producteurs, la question serait plus douteuse. La jurisprudence est en effet partagée sur ce point :

Deux arrêts (6 août 1861, Bertrand et Vitry) ont exonéré de subventions les transports d'engrais effectués par un industriel à destination des cultivateurs qui les lui avaient achetés.

Mais il a été jugé d'un autre côté que transports de chaux par les fabricants eux-mêmes peuvent donner lieu à subventions à la charge de ces industriels, bien que les destinataires soient des agriculteurs (5 janvier 1877, Davost ; 13 déc. 1888, Trion).

Ce serait donc une question d'espèce à trancher. La seconde solution nous paraît toutefois, plus conforme à la tendance actuelle de la jurisprudence.

Relativement aux transports de produits agricoles à destination industrielle, alors même que ces transports seraient

opérés par les cultivateurs récoltants eux-mêmes, il n'existe aucune exemption de principe.

La question s'est posée à propos des sucreries, des moulins à farine, des laiteries en gros.

b) Sucreries. — Les fabriques de sucre indigène, les distilleries et autres établissements qui utilisent la betterave comme matière première doivent être rangés parmi les exploitations industrielles. Les transports auxquels ils donnent lieu, soit pour l'écoulement de leurs produits fabriqués, soit pour leur approvisionnement sont donc passibles de subventions.

De sérieuses difficultés ont cependant été soulevées à propos du transport des betteraves jusqu'à ces usines.

Ces transports ne devaient-ils pas, tout comme ceux des autres récoltes jusqu'à la grange ou jusqu'au marché être considérés comme des transports agricoles ? On le prétendait :

Que les produits du sol soient en effet destinés à être consommés en nature ou qu'ils servent de matière première à l'industrie, qu'ils soient dirigés sur un marché ou qu'ils soient amenés à un établissement industriel, cela importe-t-il ?

Leur transport est en toute hypothèse une conséquence, une nécessité de la récolte elle-même. La livraison des betteraves à la sucrerie voisine fait donc partie de l'exploitation agricole elle-même, et, dès lors elle ne doit pas être prise en considération pour le règlement de la subvention dont peut être passible l'acheteur industriel.

Cela paraissait logique : aussi le Conseil d'Etat montra-t-il à diverses reprises des hésitations pour décider de l'imposition de ces transports.

Un premier point fut cependant et toujours en dehors de toute contestation :

Les transports de betteraves effectués par l'usinier lui-même ou pour son propre compte étaient parfaitement passi-

bles de subventions (6 mai 1858, Bostenne ; 3 août 1883, Lallouette).

Mais, devait-on étendre cette règle aux transports effectués par les agriculteurs venant livrer leur propre récolte ? La question avait d'autant plus d'importance qu'il est très fréquent pour les sucreries d'assurer leur approvisionnement au moyen de marchés passés à l'avance avec les agriculteurs : les betteraves sont achetées sur pied mais doivent à maturité être récoltées et conduites à l'usine par les soins du vendeur. Devait-on assimiler ces livraisons effectuées par les récoltants à des transports opérés pour le compte des industriels ?

Il sembla un moment qu'une distinction dût être faite :

Si les betteraves provenaient de la commune même sur le territoire de laquelle était située l'usine et si elles suivaient en somme en s'y rendant « leur voie naturelle d'écoulement » (1) aucune subvention n'était due. « Quand il s'agit des produits de la commune même, écrivaient en 1859, p. 122 les savants rédacteurs du *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, nous comprendrions difficilement que la circulation de ces produits agricoles sur les chemins de la commune, destinés tout d'abord et quelquefois même par leur destination, exclusivement au transport des récoltes, pût servir de motif à des subventions spéciales par cela seul qu'au lieu d'être portés à la ferme ou chez les divers cultivateurs de la commune ils sont dirigés vers une fabrique de sucre... Les communes n'entretiennent la plupart de leurs chemins que pour faciliter toutes ces opérations. Si au lieu d'être du blé ou de l'orge, l'objet de la culture est la betterave, les principes doivent-ils changer ? »

La solution était différente s'il s'agissait de betteraves récoltées dans une autre commune que celle où était établie la sucrerie. Dans ce cas il y avait lieu à subvention, le che-

1. Conclusions du Commissaire du Gouvernement, aff. Champon, 10 février 1859.

min conduisant à la fabrique n'étant pas destiné à supporter tous les transports de la région qui convergent vers lui.

Cette distinction fut développée par le commissaire du gouvernement dans deux affaires qui vinrent devant le Conseil d'Etat (10 février 1859, aff. Champon et 12 avril 1860, aff. Piéron). Cependant, il faut bien le reconnaître, jusqu'en 1869 elle eut peu de succès dans la jurisprudence : la presque totalité des arrêts antérieurs à cette date impose les fabricants de sucre sans faire la moindre différence selon la provenance des betteraves.

En 1869 se produisit un revirement.

Les causes en furent les suivantes :

Excédés par les nombreuses demandes de l'administration qui faisait depuis quelques années une application de plus en plus rigoureuse de l'article 14 de la loi de 1836, un certain nombre d'industriels, fabricants de sucre et meuniers en majorité présentèrent à la session de 1865 des pétitions au corps législatif et au Sénat.

Un débat fut ouvert, au cours duquel, contre toute attente, fut affirmée la légitimité des subventions industrielles (13 juin 1865). Les pétitions des industriels furent rejetées.

Leurs plaintes avaient toutefois attiré l'attention et la jurisprudence se décida à être moins sévère à leur égard.

Par arrêts des 21 juillet 1869 et 4 août 1870 (aff. Ternynck) il fut décidé que le transport des betteraves ne pouvait donner lieu à subventions dans les communes où ces betteraves étaient récoltées.

Cette doctrine fut proclamée à nouveau (11 déc. 1874, Arrachart ; et 9 avril 1875, Fabrique centrale de sucre de Meaux), mais elle ne devait pas se maintenir longtemps.

En effet les départements dans lesquels la betterave était cultivée de façon intensive (Somme, Oise, etc...) ne tardèrent pas à faire, à leur tour, entendre leurs protestations.

L'administration soutint qu'en droit la distinction manquait de base légale et était contraire à la jurisprudence

maintenue pour les moulins qui étaient toujours imposés à raison des transports opérés par les cultivateurs sans qu'on se préoccupe du lieu d'origine du blé (10 janvier 1873, Damay). En fait, elle fit observer que les betteraves formant de lourds chargements dont le transport avait lieu en mauvaise saison, défonçaient les chemins et que les ressources communales étaient insuffisantes à assurer la réparation de ceux-ci.

Le 1^{er} décembre 1876 (Préf. Pas-de-Calais c. Mention. D. P. 77.3.9), après une discussion très approfondie tant dans l'instruction écrite que dans les débats oraux le Conseil d'Etat changeait à nouveau sa jurisprudence. La thèse de l'administration prévalut et elle continua à triompher ensuite, dans de nombreux arrêts (1).

Il n'y a donc plus lieu de faire de différence selon l'origine des betteraves livrées par les agriculteurs : dans tous les cas, le fabricant de sucre est imposable pour ces transports, aux subventions industrielles.

Partant de là le Conseil d'Etat a d'ailleurs déclaré qu'il n'y avait en aucune façon à se préoccuper de l'époque à laquelle les marchés d'approvisionnement avaient pu être passés avec l'industriel ; ni de la forme de ces marchés (2).

Il a de même refusé de considérer le lieu de livraison des produits : que ce soit l'usine même ou bien la gare de chemin de fer la plus proche de la ferme ou le port d'une voie navigable (3).

1. 2 février 1877, Labruyère ; 9 mars 1877, Halette ; 21 décembre 1877, Pennelier... ; 2 août 1878, Bazin... ; 8 décembre 1882, Lallouette... ; 27 janvier 1900, Helot ; 15 juillet 1901, Bouillant... ; 18 juillet 1884, Ternynck ; 15 juin 1888, Ansel ; 10 mai 1907, S. A. de Villers-les-Guises.

2. 13 juin 1877, Préf. Pas-de-Calais c. Grard ; 16 novembre 1883, Préf. Pas-de-Calais c. Mot ; 15 juin 1888, Ansel ; 8 février 1890, Lesecq ; 10 mai 1907, S. A. de Villers-les-Guises.

3. 17 juin 1892, Préf. Pas-de-Calais c. Stocklin ; 20 janvier 1900, Hélot ; 8 juillet 1901, Beauchamp ; 22 avril 1902, Chovet ; 24 novembre 1905, Bocquet ; 21 novembre 1906, Herviaux ; 27 janvier 1905, Préfet Seine-et-Oise.

Un léger correctif a cependant été admis pendant quelques temps : si le port ou la gare en question étaient situés à une distance assez éloignée du siège de l'usine et pouvaient de cette façon être considérés comme *en dehors du « rayon d'approvisionnement »* de celle-ci il n'y avait plus lieu à subventions (1).

La question d'ailleurs de savoir quel était ce rayon d'approvisionnement était très délicate. Il était admis qu'elle ne pouvait être tranchée, que d'après les circonstances particulières à chaque affaire (2). Des arrêts avaient ainsi imposé des industriels pour des livraisons faites par des agriculteurs à des gares ou à des canaux situés à des 30 et 40 kilomètres du siège de la sucrerie (26 juillet 1863, Defontaine (40-50 km.) ; 17 juin 1892, Stocklin (40 km.) ; 14 mai 1898, Ternynck (40 km.) ; 14 déc. 1900, Ternynck (30 km.) ; 18 mars 1901, Gallois (30 km.) ; 15 juillet 1901, Bouillant (30 km.).

Dans la jurisprudence actuelle, le Conseil d'Etat ne s'embarrasse plus de cette notion pourtant bien élastique de rayon d'approvisionnement et il décide que tous les transports peuvent être assujettis aux subventions spéciales quelque éloignée que soit l'usine du lieu de ces transports, s'ils sont importants et s'ils ont été opérés *dans l'intérêt et pour le compte* de l'industriel (8 juillet 1901, Beauchamp ; 22 janvier 1902, Chovet-Thierry et C^{ie} ; 24 nov. 1905, Bocquet ; 14 nov. 1913, Eclancher) (3).

Il convient cependant de remarquer que décharge peut tout de même être accordée à l'industriel si le tribunal estime que les transports n'ont pas été effectués pour le

1. 13 avril 1853, Milon ; 4 mai 1894, Préf. Pas-de-Calais c. Caron ; 5 juin 1896, Boulanger ; 14 mai 1898 ; Préf. Seine-et-Marne ; 16 juillet 1898, Delori.

2. V. D. P. 1895.3.51 et *Rev. gén. d'Adm.*, 1901, p. 70 (Le Goux).

3. Dans la plupart de ces arrêts, il est simplement dit que « les transports effectués des lieux de production à la gare doivent, *quelque éloignée que soit l'usine*, être considérée comme faisant partie de l'exploitation industrielle et du fabricant intéressé (8 juillet 1901).

compte de celui-ci (22 mai 1905, Préfet de la Corrèze C. Huillard) (1).

Puisque les transports opérés par les cultivateurs peuvent donner lieu à subvention à la charge du fabricant de sucre à plus forte raison doit-il en être de même des transports effectués par un simple intermédiaire (13 juillet 1883 Thellier ; 15 janvier 1886, Ligny ; 14 mai 1898, Ternynck ; 15 déc. 1900, Ternynck).

Toutefois la question se pose dans ce cas de savoir qui, de l'intermédiaire ou de l'industriel, doit payer la subvention.

Si le commissionnaire peut être considéré comme un fournisseur attitré des sucreries, et, si son métier consiste à acheter lui-même les betteraves et à les revendre aux industriels en général, c'est lui qui est passible de la subvention (14 janvier 1899, Levêque).

Cependant dans la généralité des cas c'est l'industriel acheteur qui doit être poursuivi (2) (*Rev. gén. d'Administration*. 1901, p. 170 ; 15 déc. 1900, Ternynck ; 30 juin 1922, Viven).

Relativement au transport des betteraves provenant des terres dont le fabricant de sucre est l'exploitant direct (fermier ou propriétaire) la jurisprudence du Conseil d'Etat a aussi varié. Après avoir décidé autrefois (12 janvier 1850, Reverchon) qu'il n'y avait pas lieu à subvention elle déclare maintenant qu'il s'agit de transports à fins industrielles et comme tels imposables (3).

c) *Distillerie*. — Tout ce qui vient d'être dit à propos des fabriques de sucre indigène est applicable aux distilleries

1. Dans cette affaire, il s'agissait de transports de bois de châtaignier destiné à l'extraction des matières tannantes. Ils furent jugés « effectués au compte exclusif des vendeurs (agriculteurs) qui en avaient la responsabilité et la charge jusqu'au moment où les sieurs Huillard et C^{ie} en acceptaient la livraison en gare. »

2. V. *infra*. Quel est le débiteur.

3. 15 juin et 3 août 1883, Lallouette ; 14 mars 1890, Triboulet ; 14 mai 1891, Corbie ; 30 mai 1902, Brancourt.

industrielles qui assurent leur approvisionnement dans des conditions analogues (25 juillet 1924, Mancheron et Dhu-reque). Les transports auxquels peuvent donner lieu ces établissements sont donc passibles de subventions (16 mai 1879, Villers) alors même qu'il s'agirait de distilleries coopératives dont les agriculteurs de la région sont les propriétaires et les fournisseurs (21 mars 1924, Distillerie d'Yvetot).

d) Pour les *moulins à farine* les subventions industrielles ont donné lieu à des difficultés de même ordre que pour les sucreries.

Cependant la jurisprudence s'est montrée ici moins hésitante et a tranché de bonne heure la question de l'imposition :

Si le moulin se présente comme un simple auxiliaire de l'agriculture, s'il n'existe que pour l'utilité exclusive des habitants du voisinage, c'est le cas des moulins « au petit sac » où les cultivateurs mènent et font moudre à façon le grain destiné à leur usage personnel, aucune subvention ne peut être due (1).

Mais, si au contraire le moulin est employé à la fabrication de farines destinées au commerce, les transports auxquels il donne lieu sont imposables (2).

Dans l'hypothèse où ce commerce se limite à la consommation locale, à la fourniture des boulangers voisins et de quelques particuliers, il existe quelques arrêts ayant exonéré les meuniers (3). Toutefois il convient d'observer que la non imposition est dans ce cas, une question d'espèce soumise à la bienveillance du tribunal. Si donc celui-ci estime que la fabrication des farines destinées à un commerce local

1. 28 décembre 1858, Ancien et Bomagny ; 8 février 1864, Demdon et Carré ; 17 juin 1892, Manceau et Carlier.

2. 22 mars 1872, Gay ; 10 janvier 1873, Millot ; 29 juin 1883, Devillers ; 13 mars 1893, Visseaux ; 22 décembre 1894, Millot Pilloy ; 16 novembre 1901, Delavierre.

3. 28 mai 1862, Boulanger ; 6 décembre 1866, Egret ; 24 novembre 1882, Bazin et Bazot.

abondant constitue la principale destination du moulin il admettra la subvention (1).

Lorsque les grains sont transportés par les agriculteurs eux-mêmes à la minoterie il n'y a pas lieu — pas plus que pour les sucreries — de voir dans ce fait un motif d'exonération aux subventions industrielles. La jurisprudence a, de tout temps été formelle sur ce point (2).

Il en est de même encore lorsque les grains au lieu d'être conduits directement au moulin ont été livrés en gare et expédiés ensuite par wagon (6 nov. 1889, Colson).

La jurisprudence que nous avons signalée à propos du transport des betteraves destinées aux sucreries est entièrement applicable en l'espèce. Il n'y aurait pas lieu, dans l'esprit actuel des tribunaux administratifs de faire intervenir comme autrefois (5 juin 1896, Boulanger) la notion de rayon d'approvisionnement : quelque éloignée du moulin que soit la gare expéditrice, les transports par route jusqu'à cette gare sont passibles de subventions s'ils sont suffisamment importants et s'ils ont eu lieu dans l'intérêt et pour le compte du meunier.

Pas plus que pour les betteraves destinées aux sucreries, il n'y aurait encore lieu (malgré un arrêt ancien 5 mars 1886, Vervel) de faire une distinction entre les grains provenant des terres du meunier et ceux provenant des terres d'autres cultivateurs. Le transport des uns ou des autres peut également donner lieu à subventions spéciales (3).

e) La situation des *laiteries en gros* qui concentrent sou-

1. 9 février 1883, Bourdon ; 14 mars et 4 août 1884, Couverchel ; 11 décembre 1885, Sebillote ; 5 mars 1886, Vervel ; 16 décembre 1887, Godard ; 13 janvier 1893, Visseaux ; 27 octobre 1893, Godard ; 16 novembre 1901, Delavierre.

2. 8 mars 1851, Roger Hutin ; 11 décembre 1867, Colliez ; 4 mars et 15 juillet 1878, Marnat-Solenne ; 10 janvier 1873, Damay ; 8 novembre 1889, Lemoine ; 11 mars 1908, Moulin de la Ferté-Chevresis.

3. Cette opinion trouve sa confirmation dans le fait que les sociétés coopératives (laiteries, distilleries...) elles-mêmes sont assujetties aux subventions pour les transports que font leurs membres (30 juin 1922, Laiterie de Saint-Loup-sur-Thouët).

vent la production d'un très grand nombre de fermes était restée imprécise jusqu'à ces dernières années.

Dans une première espèce, qui remontait à 1860 et bien que le commissaire du gouvernement eut prétendu qu'il s'agissait là d'entreprises industrielles, le Conseil d'Etat n'avait pas apporté une solution de principe (10 avril 1860, Marcel).

Dans un arrêt postérieur (30 janvier 1868, Bachimont) il avait par contre décidé que « le transport du lait... ne constitue pas une entreprise industrielle ».

Plusieurs arrêts récents sont venus infirmer cette jurisprudence (30 juin 1922, Laiterie de Saint-Loup-sur-Thouet et même date, Laiterie de Beauvoir-sur-Niort). C'est que par l'introduction du machinisme les laiteries en gros se sont industrialisées.

Il s'agissait dans ces affaires de sociétés coopératives groupant chaque jour la production du lait sur de vastes territoires. Ce lait était traité par elles dans des usines pourvues de machines perfectionnées (écrémeuses, barattes, malaxieuses, etc...) les produits, beurres, fromages, étaient expédiés à Paris et dans les grands centres ; les sous-produits étaient éventuellement utilisés pour l'extraction de la caséine. Le Conseil d'Etat décida que ces exploitations constituaient des entreprises industrielles et que, comme telles elles étaient passibles de subventions spéciales (voir : Conclusions du Commissaire du Gouvernement Tartière. *Ecole des communes*, 1923, p. 124)

f) Les *entreprises de travaux* publics ou privés peuvent être rangées au premier rang des « grandes exploitations. » à raison de l'importance particulière des transports qu'elles effectuent. Elles sont donc passibles de subventions spéciales, quelle que soit la nature des travaux qu'elles exécutent et alors même qu'il s'agirait de réfection de routes ou de chemins (1).

1. 22 février 1866, Nicoulaud ; 4 juillet et 21 août 1868, Moreau.

Peu importe la personne publique pour le compte de qui les travaux sont faits. L'Etat n'échappe pas à cette règle (1) pas plus que les départements (2).

Quant aux entrepreneurs de travaux particuliers ils ne peuvent être traités que comme les entrepreneurs de travaux publics *si leurs transports causent aux chemins des dégradations extraordinaires* (3).

Il a été jugé toutefois que les transports effectués par un propriétaire lui-même pour la construction d'un bâtiment ne sont point passibles de subventions (29 nov. 1854, Choumert ; 28 juin 1878, Souteyrand).

g) Que décider des *entreprises de transports* ?

Peuvent-elles être comprises parmi les entreprises industrielles au sens de l'article 14 de la loi de 1836 ? Le ministre de l'Intérieur avait autrefois soutenu l'affirmative (6 août 1857, Bouché). Mais le Conseil d'Etat n'avait pas suivi cette opinion.

C'est qu'en effet les entreprises de transports peuvent difficilement être considérées en elles-mêmes comme une cause de dégradation.

Les camionnages, les charrois qu'elles effectuent ne sont pas une fin : ils sont toujours opérés soit pour le compte de particuliers et dans ce cas l'article 14 de la loi de 1836 ne leur est pas applicable, soit pour le compte d'établissements commerciaux ou industriels et c'est alors à ceux-ci qu'il convient de réclamer la réparation des dégradations extraordinaires qui ont pu être causées.

Le Conseil d'Etat a donc toujours exonéré des subventions spéciales les entrepreneurs de voitures publiques affectées au transport des voyageurs ou des messageries (4) ainsi que les

1. 23 avril 1862, Lorrain ; 26 décembre 1884, Gras ; 8 décembre 1888, Bajolot ; 4 juillet 1891, Commune de Toul.

2. 18 juin 1852, Hebert ; 27 août 1854, Hebet ; 7 janvier 1857, Pelletier (Cette hypothèse est d'ailleurs peu fréquente).

3. 26 mars 1886, Chabert ; 17 janvier 1890, Belloc.

4. 6 août 1857, Bouché... ; 18 février 1858, Peltier ; 18 avril 1864, Demolon ; 27 juillet et 7 août 1883, Breuil.

correspondants des compagnies de chemins de fer qui assurent le camionnage des marchandises à destination ou à provenance des gares (1).

Quant aux camionneurs de profession employés par des industriels imposables, ils ne sauraient eux non plus être inquiétés (2). Ce n'est pas à dire d'ailleurs qu'aucune subvention ne pourra dans ce cas être réclamée à personne : on devra s'adresser aux industriels pour le compte de qui les transports ont été effectués. (Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur cette question du débiteur des subventions.) Signalons quelques décisions en ce sens : 14 déc. 1900, Ternynck ; 20 juin 1921, Candon ; 30 juin 1922, Vivon ;

« Considérant, dit ce dernier arrêt que la circonstance que le sieur Vivon ne possède ni chevaux ni voiture et que le transport a été effectué par des courtiers n'est pas de nature à faire écarter sa responsabilité dans les transports qui ont eu lieu pour son compte et pour les besoins de son exploitation... »

Nous venons de voir que *tous* les transports effectués pour le compte ou dans l'intérêt des entreprises que la loi nomme « industrielles » sont passibles de subventions : qu'il s'agisse de matières premières destinées à leur approvisionnement ou bien de produits fabriqués. Mais en est-il de même des *transports réguliers de personnels* que beaucoup de grands établissements ont organisés pour étendre leur rayon de recrutement et offrir plus de commodités à leur main-d'œuvre ? Cette question nous paraît plus discutable, elle n'a pas encore été tranchée par la jurisprudence.

En résumé, et pour conclure sur ce chapitre, on peut difficilement poser pour la détermination des entreprises auxquelles l'article 14 de 1836 est applicable des principes abso-

1. 25 mars 1865, Cie du P.-L.-M. ; 15 février 1866, Cie du P.-L.-M.
26 mai 1866, Cie du P.-L.-M. ; 23 mars 1877, Cie du Midi.

2. 12 mars 1880, Bureau ; 3 août 1888, Bouvet.

lus : on ne peut pas dire en thèse générale que telle ou telle industrie devra *dans tous les cas* être soumise à la subvention ou en être affranchie ; on ne peut pas non plus établir de distinction absolue entre la production industrielle et le commerce proprement dit, entre le commerce de gros et le commerce de détail. Mais on doit se pénétrer des idées essentielles qui ont présidé à la rédaction de l'article 14 ; puis, ensuite, la pensée du législateur une fois bien saisie, on se placera en présence de chaque espèce, on étudiera toutes les circonstances et il deviendra possible de décider si la subvention telle qu'elle a été comprise par le législateur lui est ou ne lui est pas applicable.

Les deux conditions fondamentales pour qu'une subvention puisse être réclamée conformément à l'esprit de la loi sont les suivantes :

Premièrement : *Que la dégradation résulte de la présence de l'établissement*, c'est-à-dire que la détérioration ait lieu, l'exploitation s'opérant, et qu'elle ne doive pas avoir lieu dans l'hypothèse où l'exploitation cesserait.

Deuxièmement : Que le préjudice causé par l'exploitation soit extraordinaire, exceptionnel.

Toutes les entreprises (sauf agricoles) répondant à ces deux conditions seront imposables. Nous avons examiné les principales, il est inutile de poursuivre plus loin notre énumération.

CHAPITRE III

PERSONNES SOUMISES AUX SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

La subvention est due dit la loi de 1836 par les *entrepreneurs ou les propriétaires suivant que l'exploitation ou les transports ont eu lieu pour les uns ou pour les autres.*

Cette disposition a donné lieu dans la pratique à de nombreuses difficultés. Avant de les passer en revue il convient de rappeler les conditions dans lesquelles elle a été introduite dans la loi. Cet aperçu historique nous aidera à en découvrir le sens.

L'article 7 de la loi de 1824 avait laissé par sa rédaction une grande incertitude sur la question de savoir à qui — dans l'hypothèse où la mine, la carrière, la forêt ou l'entreprise industrielle se trouve avoir en même temps un propriétaire et un entrepreneur exploitant — les communes devaient réclamer les subventions industrielles auxquelles elles croyaient avoir droit. La loi disait seulement que la subvention pourrait être demandée « aux entrepreneurs *ou* aux propriétaires ».

De là étaient nées des prétentions diverses :

D'un côté, les communes soutenaient qu'elles avaient le choix d'actionner les propriétaires ou bien les entrepreneurs « sauf entre ceux-ci tel recours que de droit » ; et ce choix leur avait même été reconnu par la jurisprudence (28 août 1827).

D'un autre côté les entrepreneurs et propriétaires se rejetaient les uns sur les autres l'obligation de réparer les chemins. Il en résultait une foule d'inconvénients.

Les rédacteurs de la loi de 1836 voulurent faire cesser ces inconvénients.

Désormais les communes n'eurent plus le choix : elles devaient demander la subvention qui leur était due : au propriétaire quand il exploitait lui-même, et à l'entrepreneur seulement quand il y en avait un.

Telle était l'hypothèse prévue : « Si la mine ou l'entreprise industrielle est louée à un fermier, si la carrière est exploitée par un entrepreneur permanent, si la forêt est louée à bail, alors ce n'est plus au propriétaire que la commune doit s'adresser, c'est à celui qui exerce les droits du propriétaire d'une manière permanente. » (Inst. du 24 juin 1836, art. 14, n° 11.) Mais quand y a-t-il un entrepreneur ? Il peut se faire que la mine, la carrière, la forêt sans être exploitée directement par son propriétaire soit livrée à l'exploitation d'un grand nombre d'individus, industriels, maîtres de forges, maîtres maçons, entrepreneurs de sciages ou simple particulier qui viennent s'y approvisionner.

Peut-on considérer ces divers acheteurs comme des « entrepreneurs » dans le sens de la loi ?

Examinons les conséquences que l'on devrait tirer de l'affirmative :

D'une part, le propriétaire de l'exploitation, de la carrière, etc., etc... serait affranchi des subventions.

D'autre part, la commune devrait disperser son action entre les divers consommateurs qui ont effectué les transports. Cette action serait dès lors impossible, ou la plupart du temps illusoire. Très souvent en effet les nombreux acheteurs demeurent inconnus de la localité, ils ne sont généralement pas aussi dans les conditions qui leur rendent les subventions applicables.

Il ne faut pas oublier en effet que pour être passible de subventions industrielles il ne suffit pas d'avoir effectué quelques transports sur un chemin, il faut encore que ces transports soient suffisamment importants pour avoir causé des dégra-

dations extraordinaires. Or, chacun des acheteurs précédents à qui la commune se serait adressée aurait pu soutenir avec juste raison qu'il n'avait pas causé de telles dégradations. Ce n'est que par le fait de la collectivité, de l'ensemble des transports des uns et des autres que les dégradations peuvent revêtir le caractère exigé par la loi :

Personne dans ce cas n'aurait dû de subventions.

La jurisprudence s'est opposée à cette conclusion et elle a décidé que, dans la recherche des débiteurs des subventions, la dénomination d' « entrepreneurs » ne peut s'étendre qu'à ceux qui se sont chargés d'opérations, de transports suffisamment importants pour qu'ils soient à eux seuls une source de dégradations extraordinaires.

Tel n'est généralement pas le cas des divers acheteurs que nous avons supposés ci-dessus. Et alors, bien que le propriétaire ne dispose le plus souvent, par lui-même, d'aucun moyen d'exploitation (propriétaire d'une carrière où les particuliers viennent extraire eux-mêmes en payant les matériaux dont ils ont besoin — propriétaire d'une forêt qui la vend par lots nombreux et de minime importance), la jurisprudence considère que c'est pour lui, pour son profit final qu'ont eu lieu les charrois litigieux et que c'est lui seul qui doit être tenu de la subvention.

Est-ce à dire que les acheteurs ci-dessus ne seront jamais imposables et qu'en toute hypothèse, pour trouver le débiteur de la subvention il faudra rechercher l'établissement, l'exploitation qui est la cause initiale des dégradations.

On l'a prétendu, et ce système, à cause de sa simplicité, aurait été facilement adopté par le service vicinal. Il a même reçu quelquefois la sanction du Conseil d'Etat (21 déc. 1850, Seiler et Geiger ; 10 janvier 1856, Huriez (1)).

Un établissement industriel se crée, une exploitation quel-

1. « Il importe peu, disait le Commissaire du Gouvernement dans cette affaire que les transports aient été faits par des acheteurs, du moment où en définitive le préjudice causé aux chemins résulte de l'exploitation. »

conque a lieu dans une contrée, toutes les dégradations commises sur les chemins vicinaux d'alentour, qui en sont la conséquence plus ou moins directe sont mis à la charge de cet établissement ou de cette exploitation. S'agit-il par exemple d'une exploitation de mine ou de carrière, on rend responsable de toutes les dégradations commises l'exploitant de cette mine ou de cette carrière, sans rechercher si les transports ont eu lieu pour son compte et sans même examiner les contrats qu'il aura pu passer avec les industriels et les entrepreneurs qui viennent s'approvisionner chez lui. S'agit-il d'une exploitation de forêt, on imposera le propriétaire de la forêt pour les dégradations occasionnées par l'exploitation sans tenir compte des contrats passés avec les adjudicataires des lots même importants. S'agit-il d'une entreprise de travaux publics, de travaux, par exemple, exécutés pour le compte d'une compagnie de chemins de fer, on imposera la compagnie sans tenir compte des contrats passés avec les entrepreneurs chargés de leur exécution (1).

Mais ce système simpliste résoud trop légèrement les difficultés : il fait abstraction totale de l'article 14 qui veut cependant que ce soit celui pour qui les transports ont été effectués qui soit grevé des subventions.

Aussi la jurisprudence consacre-t-elle plutôt un système mixte.

Considérant les subventions industrielles comme une restriction au droit que possède chaque individu d'user librement des chemins pour les besoins de sa circulation, elle décide que *c'est en principe l'auteur direct* des dégradations qui est imposable.

Mais, lorsqu'il est impossible, ou simplement trop *difficile* d'atteindre l'auteur immédiat des dégradations et de l'imposer, elle admet le recours contre celui qui en est en quelque sorte la cause initiale.

1 Cf. 28 juillet 1849, Ch. de fer de Rouen a Harre ; 9 mars 1860, Ch. de fer d'Orléans.

Lorsqu'il s'agit par exemple de l'exploitation d'une forêt, il arrive parfois que les adjudicataires cèdent leurs lots en tout ou en partie. Faudra-t-il imposer le propriétaire, l'adjudicataire ou le sous-acquéreur ?

Il faudra tout d'abord rechercher quel est celui qui a effectué les dégradations. Ce sera évidemment celui qui aura opéré les transports ou pour le compte de qui ils auront été opérés.

Si donc le sous-acquéreur transporte lui-même les bois qu'il a achetés à l'adjudicataire, ce sera lui qui, en principe, devra être imposé aux subventions, parce qu'il est l'auteur le plus direct des dégradations. Il en sera ainsi, alors même qu'une clause du cahier des charges (1) mettrait lesdites subventions à la charge de l'adjudicataire principal — le Conseil d'Etat ayant jugé que le sous-acquéreur ne pouvait se prévaloir de cette disposition (14 nov. 1879, Rohr-Woitier ; 16 février 1883, Lemaire).

Mais si le sous-acquéreur est trop peu important pour être considéré comme un industriel ; si l'on suppose que l'adjudicataire primitif, au lieu de s'être substitué un ou deux sous-traitants a vendu lui-même *sur place* à de nombreux marchands ou particuliers les produits de la coupe ; dans ce cas, comme il serait impossible de s'adresser aux auteurs directs des dégradations (trop peu important chacun) on recourra contre l'adjudicataire principal et l'on dira comme dans de nombreuses décisions que « les transports opérés pour le compte des sous-traitants ont fait partie de l'exploitation de l'adjudicataire » (2).

1. Extrait du cahier des charges de coupes de bois de l'Etat, art. 35 : « Les adjudicataires des *coupes de bois de l'Etat* sont tenus de payer aux communes, les subventions spéciales auxquelles celles-ci ont droit, en exécution de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 11 de la loi du 20 août 1881 pour dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux ou ruraux classés par le transport des produits desdites coupes... »

2. 12 mars 1880, Lemoine ; 26 novembre 1886, Deforges ; 26 mars 1886, Saint-Denis ; 13 décembre 1905, Saint-Rémy ; Circulaires du Directeur général des eaux et forêts du 8 juin 1863 et 31 mars 1857.

En suivant le même raisonnement on décidera que la subvention devra être mise à la charge du propriétaire lorsque celui-ci pour tirer meilleur parti de ses futaies par exemple, les aura *vendues par petits lots très nombreux*, ou mieux même, les aura exploitées directement et aura vendu les produits aux consommateurs venant s'approvisionner sur place (1).

Mais on ne devra imposer le propriétaire que lorsqu'il sera impossible d'imposer soit l'acquéreur pas assez important pour être regardé comme un industriel, soit l'entrepreneur ou l'adjudicataire.

« La loi parle d'abord des entrepreneurs, l'article 14 dit en effet que la subvention doit être demandée aux entrepreneurs ou aux propriétaires. Il est juste que l'on s'adresse d'abord aux entrepreneurs qui, dirigeant l'exploitation peuvent fixer l'époque, la durée et le trajet des transports et occasionner ainsi des dégradations plus ou moins considérables. Aussi le propriétaire ne doit-il être imposé qu'à défaut d'entrepreneur ou d'exploitant susceptible d'être considéré comme entrepreneur » (Villers, p. 55).

Il peut arriver que la subvention soit demandée pour partie à l'entrepreneur et pour partie au propriétaire.

Le propriétaire, on vient de le voir, est imposé pour ses adjudicataires trop nombreux, mais il suffira qu'un ou plusieurs de ceux-ci aient effectué pour leur compte des transports suffisamment considérables pour qu'ils soient imposés eux aussi et déchargent d'autant le propriétaire (23 juin 1882, Nicard ; cf. 12 mai 1853, d'Uzès).

S'il existe un contrat d'association entre le propriétaire et l'exploitant — contrat aux termes duquel les bénéfices de l'exploitation seront répartis entre eux — il faudra considérer les transports litigieux comme effectués à la fois pour le compte de l'un et de l'autre et répartir entre eux la sub-

1. 10 septembre 1856, Lemareshal ; 24 février 1860, de Luynes ; 7 décembre 1888 de Molembais ; 16 août 1860, Nizerolles.

vention dans telle proportion que de droit (5 mars 1902, de Barbantane).

Les solutions indiquées en prenant pour exemple l'exploitation des forêts retrouvent leur application lorsqu'il s'agit de carrière, de mines ou de toutes autres entreprises industrielles.

Lorsqu'un propriétaire de carrière en livre sur place les produits à des acheteurs qui opèrent eux-mêmes les transports ou les font opérer pour leur propre compte, ce propriétaire ne saurait être assujéti à aucune subvention si l'importance des transports de ses acheteurs permet de les considérer comme des industriels personnellement imposables (entrepreneurs de travaux publics, par exemple) (1).

Mais le carrier lui-même deviendrait imposable si ses acheteurs étaient trop nombreux et trop peu importants chacun pour qu'il soit effectivement possible — quel que soit d'ailleurs le contrat qu'ils aient passé ensemble — de leur réclamer des subventions. Le montant de chacune de celle-ci serait trop minime pour qu'on puisse lui reconnaître le moindre caractère extraordinaire (2).

Mêmes solutions en matière de mines.

La société minière n'est passible d'aucune subvention lorsque les acheteurs qui sont venus s'approvisionner sur son carreau sont eux-mêmes des industriels imposables (8 nov. 1872, Mines de la Sarthe et Mayenne ; 13 mars 1874, Thomas).

Elle le devient dans le cas contraire (3).

Il peut arriver à l'égard des entrepreneurs de travaux pu-

1. 23 avril 1862, Lorrain ; 11 mars 1863, Breton ; 15 décembre 1864, Duquesne ; 2 juillet 1870, Blavier ; 8 décembre 1888, Bajolot ; 17 janvier 1890, Nouteau ; 26 juillet 1909, Radas.

2. 13 février 1892, Montignies ; 11 novembre 1899, Bury ; 26 novembre 1900, Bury ; 22 janvier 1902, Bury ; 30 juin 1914, Zambetti ; 28 juillet 1922, Raget.

3. 8 décembre 1853, Cie de Montrelais ; 7 mai 1857, Vicoigne ; 7 janvier 1858, Mines de Lens ; 7 janvier 1859, Mines de Lens.

blics ce qui a été signalé à l'occasion des adjudicataires de bois. Ces entrepreneurs peuvent faire exécuter par des tiers les travaux pour lesquels ils ont soumissionné.

Il y a là encore des questions d'espèce à résoudre pour savoir à qui incombe le paiement des subventions spéciales.

Si les tiers sont de véritables sous-traitants auxquels l'entrepreneur a cédé une partie de ses travaux, c'est à ces concessionnaires qu'il faudra réclamer les subventions spéciales (7 janvier 1857, Pelletier).

Si au contraire les tiers ne sont que des tâcherons de l'entrepreneur, ce dernier demeure responsable des dégradations causées par leurs transports (17 janvier 1890, Noutreau).

Nous devons signaler cependant que la jurisprudence semble ne plus s'attacher à cette distinction quand il s'agit de travaux pour la construction de *lignes de chemins de fer*.

Lors de la construction de ces lignes, au siècle dernier, les compagnies concessionnaires qui devaient effectuer à leurs frais une partie des travaux (infrastructure ou superstructure) eurent recours pour les exécuter à des entrepreneurs. Il eut été tout naturel d'après la théorie précédente de désigner ceux-ci pour payer les subventions spéciales. Le Conseil d'Etat suivit cependant une conception différente.

De la combinaison des différents arrêts rendus par lui en la matière : 28 juillet, 21 déc. 1840 et 8 mars 1860, d'une part ; 3 août 1865 (Burguy), d'autre part et finalement, 16 juillet 1886 (P.-L.-M., cf. Préfet de la Savoie) il résulte que l'administration peut indifféremment s'adresser soit à l'entrepreneur, soit à la compagnie concessionnaire, soit aux deux simultanément, pour obtenir la réparation des dégradations extraordinaires subies par ces chemins.

A l'entrepreneur, parce que ce sont ses attelages qui ont effectué les transports.

A la compagnie de chemin de fer pour qu'en vertu de son traité de concession elle s'est engagée à supporter toutes les conséquences des travaux dont l'exécution lui a été confiée

et qu'elle ne peut, en aucun cas, échapper à cette responsabilité.

Cette option laissée ainsi aux communes est fortement critiquée par la doctrine (Henry, n° 476. D. P. 1887.3.126, note 2) et elle présente en pratique des inconvénients sérieux. Elle oblige la Compagnie, si elle est seule mise en cause à exercer ensuite, devant la juridiction civile, un recours contre l'entrepreneur et celui-ci pourra évidemment contester le montant de la subvention réglée devant le Conseil de Préfecture dans une instance à laquelle il a été étranger. Si l'action est dirigée simultanément contre la compagnie et contre l'entrepreneur, l'instruction de l'affaire et ensuite l'exécution de l'arrêté pourront également devenir l'occasion de difficultés entre l'entrepreneur et la compagnie.

Quoi qu'il en soit, cette jurisprudence d'ailleurs ancienne, est heureusement spéciale aux travaux de chemins de fer puisqu'elle dérive des conventions intervenues entre l'Etat et les compagnies concessionnaires de la construction des lignes. Elle ne saurait donc être étendue à d'autres espèces.

L'étude des hypothèses précédentes nous conduit assez loin du texte même de l'article 14 dont la jurisprudence tire des solutions qui n'avaient certainement pas été prévues par le législateur. L'étude du cas où les produits *en provenance d'une exploitation imposable sont destinés à une autre exploitation également imposable* nous ramène à l'application stricte de la loi.

Les deux établissements, ayant alors un intérêt égal aux transports litigieux, il faudra rechercher comme la loi l'indique, et imposer *celui-là même qui aura effectué les transports* ou pour le compte de qui ils auront été opérés.

Selon le cas les subventions incomberont au vendeur, c'est-à-dire à l'exploitation qui écoule ses produits ou bien à l'acheteur, c'est-à-dire l'entreprise qui s'en approvisionne.

Il importera donc dans chaque affaire de rechercher pour le compte de qui la marchandise aura été transportée, d'exa-

miner les contrats liant le vendeur et l'acheteur, d'entendre leurs explications respectives (25 août 1865, Girod). Ce n'est en effet que par l'examen des circonstances particulières à chaque espèce que la question de responsabilité des transports pourra être tranchée (16 juillet 1857, Chollet).

Si la marchandise a été vendue franco ou livrée à pied d'œuvre le vendeur aura la charge des subventions. Si au contraire les transports ont été effectués par les soins de l'acheteur ou bien payés par lui ce sera ce dernier qui devra être poursuivi.

Mais il faut pour limiter strictement l'imposition à celui pour qui commercialement les transports ont été faits que la question des subventions s'agite seulement entre deux exploitants également imposables : carrier et entrepreneur de travaux publics, fabricant de sucre et raffineur, compagnie minière et maître de forges. Dans toute autre hypothèse, ainsi que nous l'avons montré, cette question importe peu. Si l'auteur immédiat des dégradations est impossible à atteindre on exerce le recours contre celui que l'on considère comme la cause initiale des transports et on lui reproche alors la dégradation totale résultant de la somme des transports individuels de ceux avec qui il a fait affaire.

Les traités que peut alors avoir passés cet industriel relativement à la charge des subventions importent peu ; ces traités ne sauraient constituer un obstacle à l'exercice des droits de l'administration et il a ainsi été jugé qu'un propriétaire de mines ne pouvait pas se prévaloir contre les communes des contrats conclus avec des entrepreneurs de transport et aux termes desquels, ces derniers entrepreneurs se chargeaient de l'entretien des chemins dégradés (26 août 1867, Coll). C'est cette même solution que nous avons vu appliquer aux sous-acquéreurs des coupes forestières, ils ne peuvent se prévaloir des clauses du cahier des charges qui imposent à l'adjudicataire principal le paiement des sub-

ventions (14 nov. 1879, Rohr Woitier ; 16 févr. 1883, Lemaire).

Répétons en terminant que l'entremise d'un entrepreneur de transports effectuant les charrois en question pour le compte de l'un ou de l'autre des intéressés ne peut aucunement influencer sur le choix de la personne débitrice des subventions. L'entrepreneur de transports est alors considéré comme un mandataire et la question de l'imposition s'agite comme si ce transporteur étranger n'était pas intervenu : celui pour le compte de qui les transports ont été effectués doit la subvention à moins que sa poursuite ne soit impossible, auquel cas — l'existence des dégradations extraordinaire étant certaine — l'administration s'adresse à celui dont l'exploitation est la cause initiale des transports.

La qualité de l'exploitant ou du propriétaire que la jurisprudence précédente conduit à imposer n'a d'ailleurs aucune influence sur le paiement des subventions.

L'article 14 de la loi de 1836 s'applique (§ 1) aussi bien aux particuliers qu'aux établissements publics ou à l'Etat.

La loi de 1824 gardait le silence sur ce point ; aussi l'administration des forêts avait élevé des difficultés chaque fois que les communes voulaient réclamer des subventions à raison des dégradations causées par les exploitations forestières. Les entrepreneurs de grands travaux de l'Etat s'étaient eux aussi prévalus du silence de la loi pour repousser toute imposition, disant que leurs transports étaient effectués dans un but d'utilité publique ; que les imposer c'était imposer l'Etat. Leur prétention avait prévalu au Conseil d'Etat et ils avaient été affranchis de subventions. Depuis la loi de 1836 l'Etat est passible de subventions et les entrepreneurs de travaux publics qui effectuent leurs transports pour le compte de l'Etat ou pour leur propre compte en sont également passibles.

Les communes sont-elles imposables aux subventions

spéciales ? L'affirmative n'est pas douteuse; la dénomination d'établissements publics les englobe certainement (11 mars 1850, 6 août 1857).

On peut donc imaginer la situation d'une commune débitrice envers elle-même de subventions qui lui auront été réclamées par le Préfet pour un chemin de grande communication ou d'intérêt commun et son territoire !

CHAPITRE IV

DÉTERMINATION DU MONTANT DES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

§ 1. — BASES D'IMPOSITION.

Après avoir étudié les conditions d'exigibilité des subventions et déterminé qui est responsable des dégradations commises il reste à examiner dans quelles proportions ce débiteur peut être tenu.

Nous avons vu que la pensée essentielle des rédacteurs de l'article 14 fut de replacer les communes sous le rapport de la dépense d'entretien de leurs chemins dans la même situation que si les établissements qui les dégradent extraordinairement n'existaient pas. Il fallait donc décider que le montant de chaque subvention serait calqué sur la dégradation commise et l'article 14 énonça que la quotité des subventions... « serait proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devrait être attribuée aux exploitations ».

Ainsi, chaque fois qu'une entreprise donnera lieu à une demande de subventions il faudra rechercher la dégradation qu'elle a effectivement causée et en faire la base de la somme à réclamer.

La commune devra donc continuer à supporter toutes les charges ordinaires dont elle aurait été grevée en l'absence de l'entreprise : réparations habituelles d'entretien, réparations exceptionnelles ayant une cause indépendante des transports industriels (pluies, dégels, etc...). « Il ne faut pas, disait M. de Montalivet à la Chambre des Pairs, que la commune pût profiter d'une circonstance pour faire entre-

tenir son chemin par le propriétaire d'une exploitation quelconque. »

Comment la jurisprudence arrive-t-elle à faire cette discrimination ? Comment assure-t-elle d'une façon suffisamment équitable la proportionnalité des subventions aux dégradations réellement commises ?

C'est déjà une chose difficile lorsque les chemins sont restés dans l'état où les a laissés l'industriel après ses transports, lorsqu'ils n'ont été l'objet d'aucune dégradation supplémentaire ni d'aucune réparation. Mais lorsque les dégradations ont été réparées au fur et à mesure qu'elles se sont produites ? dans ce cas toute constatation, toute appréciation directe se trouve impossible ; le Conseil d'Etat n'estime pas cependant qu'il y ait là une impossibilité absolue de détermination des subventions (1).

Bien des systèmes d'évaluation ont dès lors été proposés ; nous aurons à les examiner ultérieurement.

Actuellement la jurisprudence semble définitivement fixée sur ce point : « Qu'afin que la quotité des subventions spéciales soit en rapport avec le montant des dégradations, *le montant de chaque subvention doit être calculé isolément*, qu'il doit être l'objet d'un examen particulier et que la *condition des transports propres à chaque industriel* doit influer sur le chiffre à mettre à sa charge » (Conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Gomel, aff. Sueur, 14 déc. 1883, Lebon p. 913.)

Le Conseil d'Etat décide donc qu'il y a lieu de tenir compte des éléments et des circonstances suivantes :

1^o Tout d'abord de *l'état du chemin* ou moment où les transports industriels ont commencé (2), et des conditions dans

1. 7 décembre 1900, de Verclos ; 27 février 1901, Lacarin ; 4 décembre 1903, Carrouaille ; 11 janvier 1907, Thomas.

2. 26 octobre 1888, Giraudier Bootz ; 8 décembre 1888, Bajolot ; 1^{er} juillet 1898, Pelletier.

lesquelles ce chemin *est établi et construit* (1). Spécialement il doit être tenu compte de ce fait que la chaussée a pu être établie sur un *sol peu résistant* (2).

Les conditions dans lesquelles le chemin *est entretenu* (3) les *dépenses affectées normalement* à cet entretien (4) sont également importantes à considérer. Du montant de ces dépenses on tirera en effet d'utiles conclusions sur l'importance du roulage normal, la destination de la *voie*, et l'état de *viabilité* antérieure aux transports.

2° Il faudra ensuite, formule générale que consacrent de nombreux arrêts, tenir compte « des conditions dans lesquelles les transports ont été effectués » (5) ;

Notamment : *du nombre des voitures* ayant opéré les transports (Jurisprudence constante) (6) *des distances parcourues* par ces voitures sur les chemins litigieux (7) ;

De la *nature et du poids des changements* (8) en particulier du genre des voitures employées (9) et du mode de chargement (10).

1. 2 août 1905, Gosset ; 18 mai 1904, Biron ; 12 janvier 1912, Arnault et Montrobert ; 28 avril 1913, Cornet (matériaux peu résistants) ; 5 mars 1920, Rigaud Bonsans.

2. 20 novembre 1893, de Puisnes ; 5 mars 1902, Ricard ; 13 décembre 1905, Saint-Rémy ; 2 août 1911, Thomas ; 28 avril 1913, Cornet ; 5 mars 1920, Rigaud Bonsans.

3. 23 janvier 1885, Martin ; 23 janvier 1892, Opoix ; 15 décembre 1905, Saint-Rémy ; 25 novembre 1908, Dubois. Dans cette affaire, les transports ayant eu lieu en 1905 « la plus grande partie du chemin n'avait pas été cylindrée depuis 1900 ».

4. 18 mai 1904, Biron ; 22 décembre 1913, Pouillard ; 12 novembre 1921, Brustier ; 13 juillet 1923, Menet ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

5. 14 décembre 1889, Nizerolles ; 22 mars 1912, Roesle ; 22 décembre 1919, Pouillard ; 13 mai 1914, Beghin ; 30 juillet 1914, Baillet ; 13 juillet 1923, Menet.

6. 15 février 1902, Bonnet ; 20 mai 1912, Châtillon-Commentry ; 12 novembre 1921, Brustier ; 28 juillet 1922, Bérody et Raget ; 13 juillet 1923, Menet.

7. Jurisp. constante : 13 juillet 1923, Menet ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

8. 25 novembre 1908, Dubois ; 20 mai 1912, Châtillon-Commentry ; 22 décembre 1913, Pouillard ; 12 novembre 1921, Brustier ; 28 juillet 1922, Bérody et Raget ; 13 juillet 1923, Menet ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

9. 9 mai 1879, Massignon ; 3 août 1883, Lallouette.

10. 13 mars 1873, Pochet.

3^o Il faudra enfin s'inspirer des circonstances extérieures qui peuvent avoir accompagné les transports (1) :

De la saison dans laquelle ils ont eu lieu (Jurisprudence constante). A ce propos il a été décidé (15 déc. 1900, Ternynch) que des transports effectués pendant le mois d'octobre avaient eu lieu en mauvaise saison.

Des conditions atmosphériques (2).

La circonstance que les transports ont eu lieu par *temps de dégel* sera considérée comme une cause aggravante des dégradations, la résistance des chaussées étant à ces moments-là fortement diminuée (3).

Il conviendra à ce propos, de ne pas confondre les subventions industrielles qui pourront être réclamées dans ce cas, avec les réparations civiles résultant des infractions aux *barrières de dégel* (art. 15 du décret du 31 déc. 1922).

Ces barrières de dégel — un simple poteau portant un écriteau — ont pour but d'interdire la circulation des lourds chargements sur certains chemins pendant les périodes de dégel. Leur inobservation donne lieu à des contraventions de voirie et éventuellement à une action civile en réparation du dommage. L'indemnité est alors réglée en justice de paix (décret du 28 déc. 1926, art. 1^{er}) selon les principes du droit civil (art. 1382)... et non pas en conseil de Préfecture selon les règles spéciales aux subventions industrielles.

Pour apprécier le montant des dégradations extraordinaires sur lequel devra être basée la quotité des sub-

1. 13 juillet 1923, Menet ; 18 mai 1904, Biron ; 16 janvier 1874, Stievenard (Dans cette affaire les transports avaient « eu lieu dans un espace de 16 jours, par des temps très humides, après fort dégel... ces transports qui avaient emprunté le chemin... sur une longueur de 2.900 mètres s'étaient élevés au poids de 2.200 tonnes... et avaient été effectués au moyen de convois de 25 à 30 voitures se suivant sans interruption ».)

2. 28 juillet 1922, Berody et Raget ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

3. 16 janvier 1874 ; Stievenard ; 28 juin 1878, Mercier ; 7 juin 1889, Chevalier.

ventions spéciales il faudra, en outre, tenir compte des considérations suivantes :

A côté des transports industriels, et en même temps qu'eux il existe de multiples causes de dégradations qui leur sont étrangères et ne peuvent être reprochées aux exploitants.

Tout d'abord la circulation générale : transports particuliers, charrois agricoles, etc... ; il faudra donc dans chaque espèce rechercher dans *quelle proportion les dégradations existantes peuvent être attribuées d'une part au mouvement général et d'autre part aux transports effectués pour le compte des industriels* (1).

Les dépenses normales d'entretien seront à cette fin encore un élément de comparaison des plus utiles : aussi un très grand nombre d'arrêts les font-ils entrer en ligne de compte (2).

Mais ces dégradations habituelles se renouvelant tous les ans ne seront pas les seules qui devront rester à la charge des communes : il y aura encore celles résultant de faits accidentels : inclemence particulière d'un hiver, orages, dégels, etc... Aussi faudra-t-il ne pas imposer systématiquement les industriels pour tout le surplus de dépense qu'exigera au delà du chiffre normal d'entretien la réparation des chemins qu'ils ont utilisés (3).

Enfin, dernier élément d'une importance capitale à envisager : *les industriels ont, comme chacun, le droit de se servir des chemins*, il existe une somme de dégradation qui ne peut leur être reprochée tant qu'elle ne dépasse pas ce qu'on peut considérer comme une usure normale. « Pour être équitable, même, il ne faut pas oublier que plus une industrie s'exerce sur une vaste échelle, et plus elle emploie de moyens

1. 22 décembre 1913, Pouillard ; 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Gervais ; 28 juillet 1922, Berody et Raget ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

2. V. p. 74, note 4.

3. V. *infra* : 1^{er} système d'imposition.

de production et plus aussi elle sent peser sur elle le fardeau des impôts directs ou indirects dont une partie est attribuée à la commune et au département (1). Ces impôts correspondent à l'étendue de l'exploitation et à ses bénéfices présumés. Il semblerait donc naturel que leur paiement procurât à l'industriel certains avantages, entre autres celui de faire circuler son matériel et ses marchandises sur les chemins vicinaux. Une part très large devrait du moins être faite à cette considération lorsqu'il s'agit de fixer la limite où commence la dégradation extraordinaire... » (Note Hallays Dabot sous 19 janvier 1877. Recueil Lebon, p. 77).

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il depuis longtemps fixé sa jurisprudence sur ce point et exige-t-il toujours que le montant des subventions soit établi dans chaque affaire, défaction faite « *du droit qu'a l'exploitant de se servir des chemins dans les conditions ordinaires de leur destination* » (2).

Nous avons vu d'ailleurs (3) que ce droit est plus ou moins important selon le plus ou moins d'activité de la circulation habituelle sur les chemins envisagés et qu'un chemin vicinal conduisant par exemple à une gare a par sa destination même, un usage normal dont il importe de tenir compte (C. E., 1867).

Ainsi, pour faire l'exacte appréciation des dégradations imputables aux industriels, il faut d'après la jurisprudence tenir compte d'une foule d'éléments très divers.

La plupart de ces éléments ne peuvent être relevés que par une observation minutieuse des chemins au fur et

1. 35 millions ont été prélevés sur le budget général de 1929 pour la construction de chemins et 110 millions pour la réfection de chemins soumis à un roulage particulièrement intense. En outre, 60 millions provenant du fonds commun (taxe sur les automobiles) ont été alloués aux départements comme subvention à leur voirie.

2. 22 décembre 1913. Pouillard ; 30 juillet 1914, Baillet ; 11 novembre 1921, Brustier ; 13 juillet 1923, Menet ; 8 mai 1925, Houillères de France ; 31 juillet 1925. Cluzet et autres.

3. V. *supra*.

à mesure des transports. Aussi l'administration à qui incombe la charge de justifier de ses prétentions, lorsqu'elle constate sur un chemin la naissance des dégradations susceptibles de devenir extraordinaires, fait-elle procéder au *pointage de la circulation sur ce chemin*.

Certains jours fixés de manière à englober successivement tous les jours de la semaine, les cantonniers munis d'un carnet dit « de circulation » observent et notent le passage des voitures de l'endroit même où ils se trouvent. Chaque voiture est, selon son type, son chargement, sa puissance, le nombre des animaux qui y sont attelés, affectée d'un coefficient destiné à mettre en valeur l'effet destructeur qu'elle exerce sur la chaussée.

Ainsi toute la circulation utilisant la route se trouve ramenée à une même unité et évaluée en fonction de cette unité.

« Avant l'apparition des automobiles, dit M. Limasset dans son *Cours de Routes*, cette unité de circulation était ce qu'on appelait le « *collier chargé* ». Toute voiture chargée comptait pour autant de colliers qu'il y avait de bêtes attelées. Depuis on a conservé cette même unité de circulation (cf. 28 juillet 1922, Berody et *id.* Raget), c'est-à-dire le collier, en fixant des coefficients de transformation pour les autres modes de circulation de toute nature (1). »

Un certain nombre d'observations supplémentaires sont aussi faites au fur et à mesure par les cantonniers. A cet effet : « Le modèle du carnet de circulation (2) d'après un ancien agent-voyer en chef M. Cavois (*Manuel des agents-voyers-experts en matière de subventions industrielles*. Paris,

1. La circulaire du 2 septembre 1912. A n° 7 a fixé ainsi qu'il suit les coefficients de transformation en usage :

a) Automobiles pour marchandises, 1, 2 P collier (P étant le poids moyen du véhicule exprimé en tonnes).

b) Autobus (voyageurs en commun), 2 P. collier.

c) Automobiles particulières, 5 colliers.

d) Motocycles, 1/2 collier.

2. Ce modèle n'a aucun caractère officiel.

1862) est disposé en différentes colonnes de manière à faire connaître :

1^o La température régnante (temps sec, humide, gelée, dégel, etc...);

2^o Les jours où les dégradations ont été visibles, exceptionnelles ;

3^o La circulation générale (par collier avec poids du chargement...);

4^o La circulation individuelle de chacun des industriels (par collier avec poids du chargement également);

5^o Les renseignements particuliers sur les causes et effets des dégradations (longueurs parcourues, etc.). »

Il est ensuite fait des moyennes des résultats obtenus.

Par la façon dont ils sont relevés on conçoit que ces pointages ou états de circulation ne peuvent être que d'une exactitude douteuse.

Il s'y glisse une part incontestable d'arbitraire du fait des nombreux coefficients utilisés. D'un autre côté, ils sont dressés par des agents qui n'ont reçu de la loi aucune mission à cet effet.

La jurisprudence les admet cependant à l'appui des calculs des subventions industrielles (1). C'est qu'en effet les états de circulation constituent le plus souvent les seuls documents permettant de fixer avec une certaine approximation l'importance de la circulation sur les chemins dégradés soit circulation industrielle, soit circulation générale ; les industriels ne sauraient dès lors se plaindre de ce qu'on utilise ces statistiques puisque cela leur permet de ne payer que le montant de la dégradation qui leur incombe réellement.

Aussi, bien que la production de ces états ne soit pas indispensable en principe, et qu'il puisse y être suppléé à dé-

1. 18 mai 1904, Biron ; 4 avril 1906, Voisin ; 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Gervais ; 22 décembre 1913, Pouillard ; 28 juillet 1922, Raget.

faut, par l'expertise (1), le Conseil d'Etat accorde souvent décharge aux industriels lorsqu' « il n'a été dressé, à l'époque où les dégradations auraient été commises, *aucun état* faisant connaître les poids et conditions des transports » (2) ou encore lorsqu'il « n'a pas été tenu de *carnet de circulation*, *ni produit aucun document* permettant de déterminer le nombre des transports rentrant dans la circulation générale par rapport à celui des transports effectués pour le compte de l'exploitant » (3).

Les comptages de la circulation, effectués de façon officielle en somme par l'administration, peuvent, il va sans dire, être contestés par les industriels intéressés (22 déc. 1913, Pouillard) : « les états de pointage de la circulation effectués par les agents du service vicinal doivent être tenus pour vrais *en l'absence de toute preuve contraire* ».

Mais il faut, pour avoir cette force probante qu'il s'agisse, non d'un travail fantaisiste ou de cabinet mais d'un comptage effectif et consciencieux. L'administration doit en justifier le cas échéant (en produisant le détail de ses relevés) (16 février 1912, Antoine).

Il faut d'un autre côté que le comptage ait été effectué sur les chemins mêmes où les dégradations ont été commises. Il ne suffirait pas, même pour établir l'importance de la circulation générale sur certains chemins de leur appliquer indistinctement les moyennes relevées sur d'autres chemins voisins (16 février 1883, d'Osmoy).

Afin de permettre aux industriels de discuter les chiffres sur lesquels se base l'administration, les tableaux ou états

1. 1^{er} juillet 1898, Pelletier..., 31 juillet 1925, Cluzet.

2. 19 juillet 1905, Médard ; 4 avril 1906, Voisin.

3. 15 février 1902, Bonnet ; 4 décembre 1908, Thomas ; 25 juin 1909, Bian ; 16 février 1912, Antoine ; 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Gervais. Voir d'ailleurs pour le défaut de « documents permettant de déterminer la nature et l'importance de la circulation *ordinaire* » :

25 novembre 1908, Dubois ; 12 janvier 1912, Arnault et Montrobert ; 22 mars 1912, Roëser ; 30 juillet 1914, Baillet ; 8 mai 1925, Houillères de France ; 2 février 1923, Carel et Fouché.

où ils sont puisés doivent être produits à l'instruction , il ne saurait être tenu compte de documents qui n'auraient pas été communiqués à l'adversaire (28 avril 1911, Montmasson et Acchiardo).

Tous les moyens de preuve sont ouverts aux intéressés pour démontrer la fausseté des « états de pointage » du service vicinal.

Relevés tirés des écritures des gares de chemin de fer (10 avril 1867, Bélin) ou renseignements puisés dans une comptabilité régulièrement tenue (8 août 1855, Girard ; 29 juillet 1881, Mathieu).

Cependant cette « preuve contraire » sera, dans bien des cas, difficile à faire, la personne tenue au paiement des subventions pouvant être différente de celle qui a effectué les transports.

Quoi qu'il en soit, les industriels auront, souvent, le plus grand intérêt à exiger de l'administration la production de ces états de pointage qu'elle aurait tendance à ne pas divulguer lorsqu'ils lui sont défavorables. Nous avons cité un assez grand nombre d'arrêts où le Conseil d'Etat, entre autres moyens a retenu comme motif à décharge le fait que l'administration n'avait pas produit les relevés qui, seuls, pourraient donner, sur les chemins dégradés, une physionomie assez exacte, de l'importance relative de la circulation ordinaire et de la circulation industrielle.

§ 2. — EVALUATION DES SUBVENTIONS. ETUDE CRITIQUE DES SYSTÈMES PROPOSÉS.

C'est en tenant compte de l'ensemble des éléments que nous avons énumérés au paragraphe précédent que doit être fixé le montant de chaque subvention.

Indemnité en réparation évaluée en argent, la subvention industrielle sera calculée d'après le coût des travaux faits ou à faire pour *remettre le chemin dans son état primi-*

tif, mais elle ne pourrait comprendre en aucun cas des sommes répondant à une amélioration de ce chemin (1) qu'il s'agisse de son élargissement (25 janvier 1878, d'Osmoy) ou des rechargements nécessités par le peu d'épaisseur de la chaussée (28 juin 1878, Mercier ; 15 déc. 1905, Saint-Rémy).

L'évaluation des travaux de réparation nécessaires sera une question d'espèce qui dépendra du prix des matériaux et de la main-d'œuvre employés (2).

Les salaires des cantonniers qui ont pu s'employer à la réparation du chemin avant le règlement de la subvention pourront entrer en ligne de compte dans l'évaluation de la dépense, mais seulement pour la part correspondant à la réparation des dégradations extraordinaires (26 juin 1885, Bonjour ; 25 avril 1891, Giraudier-Bootz ; 8 avril 1892, Sucrierie de Bray-sur-Seine ; 28 juillet 1922, Raget).

Ce sera sur la dépense totale de réparation que devront être opérées toutes les discriminations, tous les retranchements nécessaires pour tenir compte des éléments déjà mentionnés. Tâche difficile qui consistera à combiner des facteurs si divers et si sujets à appréciation !

Des systèmes fort nombreux ont donc été imaginés à l'effet de calculer plus facilement le montant des subventions. Systèmes séduisants que le Conseil d'Etat a rejetés pour la plupart, comme ne présentant pas des garanties d'exactitude suffisantes.

I. — Les agents-voyers du département de l'Aisne, avaient, vers 1850, adopté un système d'imposition aux termes duquel ils considéraient comme dégradant extraordinairement les chemins tous les transports opérés par les industriels, au delà de la quantité moyenne des transports opérés par les habitants de la commune propriétaires de chevaux.

1. 27 avril 1877, Albert ; 13 avril 1881, Sauvage ; 8 août 1885, Girard.

2. Voir 5 avril 1889, Millot ; 27 juillet 1888, Giraudier Bootz ; 7 juin 1891, Clavier-Collignon ; 25 avril 1891, Giraudier-Bootz.

Leur calcul était le suivant : supposons, disaient-ils, une commune de 100 habitants, cultivateurs ou industriels possédant chacun trois chevaux et que sur ces 100 habitants, 50 fassent passer leurs trois chevaux chargés sur un chemin 10 fois par an, les 50 autres faisant passer leurs trois chevaux également chargés sur ce même chemin 20 fois par an. La moyenne des voyages par habitant sera alors de 15 et tout voyage fait au delà de ce chiffre par un habitant ou dans son intérêt constituera une dégradation extraordinaire.

Les cultivateurs ne paieront rien pour ces dégradations prétendues extraordinaires mais tout industriel qui aura par lui-même, ou dans l'intérêt duquel des tiers auront fait, sur ce chemin plus de 15 voyages devra payer pour chaque voyage en sus, une certaine taxe par cheval et par kilomètre. (Cette taxe pour certains chemins, atteignait 2 centimes $1/2$ en 1850.)

Ce système, dont le sophisme consistait à supposer extraordinaire tout ce qui dépassait une moyenne, ne tenait compte d'aucun des éléments spéciaux à chaque industrie, à chaque chemin, il faisait des subventions un véritable impôt de répartition qui se rapprochait de l'impôt des barrières ; aussi fut-il rejeté par le Conseil d'Etat (6 juillet 1854, Foulon et autres, Lebon, p. 639).

II. — Le Conseil d'Etat eût également à rejeter (1) un système qui consistait à rechercher d'abord quelle avait été pendant l'année en question la dépense totale d'entretien du chemin dégradé, à rechercher ensuite quelle avait été la proportion des diverses catégories de transport (transports agricoles, industriels, etc...), puis enfin à mettre à la charge des exploitants ayant causé des dégradations extraordinaires une quotité de la dépense d'entretien proportionnée à la quotité de leurs transports ($1/5$ par exemple de la

1. 16 mars 1857, Grimaldi ; 4 juin 1857, Parquin ; 16 août 1860, Nizerolles ; 27 janvier 1865, Bouïller.

dépense si leurs transports sont entrés pour un cinquième dans la masse totale des transports de l'année).

Même sort eut le système dit du « *Coefficient uniforme par collier kilométrique* » (1):

Dans ce cas « la subvention avait été calculée en appliquant au nombre de *colliers* indiqué sur l'état présenté par les agents du service vicinal un certain nombre de centimes déterminé par ces agents pour chaque collier et pour chaque kilomètre, comme devant représenter la dégradation commise ».

Le *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1906, p. 551 retrace ainsi qu'il suit le détail de ce procédé :

« *On avait fait relever par les cantonniers pendant dix mois, les transports dits industriels, ceux des meuniers, briquetiers, distillateurs, sucriers, marchands de bois, les transports d'industries diverses, employant des matières premières et fournissant des produits dissemblables par le poids, se servant de véhicules différents de même, dans la forme et le chargement ; on avait fait relever d'autre part la circulation générale, en y comprenant d'ailleurs les lourds tombereaux des betteraviers ; on avait d'autre part dressé le résumé des dépenses d'entretien de chaque chemin durant l'année en cause. Ce sont ces trois séries de chiffres qui avaient servi à l'administration pour « répartir » la subvention. Pour opérer cette répartition, on totalisa d'un côté pour chaque chemin le nombre de colliers kilométriques (c'est-à-dire de colliers effectifs multipliés par la distance parcourue) afférents à la circulation générale ; même totalisation, d'autre part, pour la circulation dite industrielle ; puis application à la circulation industrielle d'un coefficient 1,33. Rien de plus simple alors que de calculer les subventions industrielles ; on divise la dépense totale*

1. 21 janvier 1857, Daucourt ; 20 juin 1861, Desgranges ; 30 avril 1867, Aultier ; 15 avril 1868, Lechat ; 22 juin 1906, Bréard-Jossiaux.

d'entretien par le chiffre des colliers généraux et on multiplie le produit obtenu par celui de la circulation industrielle (calculée avec son coefficient). On obtient dès lors un chiffre définitif, représentant la part industrielle dans la dépense totale d'entretien, chiffre qu'on se borne à répartir entre les divers industriels au prorata de leurs colliers respectifs. »

Le Recueil ajoute : « Cette méthode est certainement pratique, elle a le tort d'être peu légale... elle a pour résultat de transformer la subvention d'une taxe de quotité en une taxe de répartition » ; aussi a-t-elle toujours été repoussée par le Conseil d'État.

III. — Un système un peu voisin du précédent avait été inventé à une époque par les agents-voyers du département de la Somme :

« Ils avaient relevé quelle était, année moyenne et par arrondissement, la totalité des transports effectués sur les chemins vicinaux ; ils avaient ensuite constaté quelle était la quantité de matériaux nécessaires à l'entretien de ces chemins, puis, de la comparaison de ces deux éléments ils avaient déduit la quantité de tonnes kilométriques représentant en été et en hiver l'usure d'un mètre cube de cailloux ; puis, sans tenir compte de la nature des charrois, ni du poids des chargements ni du sol des chemins, ils avaient établi un coefficient industriel de dégradation applicable à tous les transports industriels d'un arrondissement, qu'il s'agisse de bois, pierres, betteraves, farines ou autres produits... ». La subvention due par un industriel était ensuite calculée en appliquant le coefficient trouvé à la quantité de tonnes kilométriques relevées à sa charge.

Ce système avait paru un moment être admis, du moins de façon implicite, par le Conseil d'Etat. Deux arrêts avaient repoussé les demandes en décharge d'industriels pour des subventions calculées de cette façon (10 janvier 1856, Huriez ; 7 janvier 1857, Pelletier). Le commissaire du gouvernement avait même déclaré à propos du premier arrêt (Rec.

Lebon, 1856, p. 58) que la marche suivie était « conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat ».

En 1883, la question revint devant cette haute juridiction, mais cette fois, sur conclusions du commissaire du gouvernement Gomel, le système fut condamné de façon irréfutable (14 déc. 1883, aff. Sueur). L'administration qui l'appliquait depuis plus de trente ans essaya vainement de l'employer encore, de nombreux arrêts la tinrent en échec (1).

Pour montrer l'irrégularité de ce système d'évaluation nous ne pouvons mieux faire que de citer quelques lignes des conclusions de M. Gomel.

« Raisonnant sur un ensemble de faits l'administration a fait une moyenne, elle s'est dit qu'il convenait d'adopter une sorte de cote mal taillée qui serait avantageuse aux uns, désavantageuse aux autres ; que l'application offrirait en pratique beaucoup de simplicité, et elle a été conduite à ne plus faire de distinction, ni entre les marchandises, ni entre les transports, ni entre les chemins.

Ce mode d'évaluation a le double tort d'être *illégal et injuste*. Il est illégal, car la loi veut qu'on ne puisse réclamer à un usinier que la réparation des dégradations qu'il a réellement causées. Il est injuste car l'adoption d'un coefficient moyen peut avoir pour résultat de faire payer à quelques-uns plus qu'ils ne doivent... »

Le vice essentiel de chacun des systèmes d'évaluation signalés ci-dessus réside dans sa trop grande simplicité, son allure trop mathématique. Dans un but de commodité, ils cherchent tous une « formule-type » de répartition de la dépense totale d'entretien des chemins alors que les bases d'imposition sont toujours essentiellement variables et dépendent des diverses circonstances propres à chacun des transports envisagés.

Les uns ont fixé la subvention en fonction du seul nombre

1. 11 décembre 1885, Sueur ; 7 août 1889, Sueur ; 13 mai 1904, Dujardin (Pas-de-Calais) ; 13 mai 1914, Beghin (Pas-de-Calais).

des colliers, d'autres en fonction du seul tonnage transporté : « On ne saurait cependant admettre, ainsi que le disait M. Gommel (*op. cit.*), que le transport d'une même quantité de marchandises soit toujours la cause d'une dégradation égale. Ainsi douze voitures légères chargées d'une tonne, dégradant infiniment moins un chemin que trois ou quatre voitures chargées chacune de trois ou quatre mille kilos.

D'autre part certains chemins sont établis sur un sol résistant, d'autres sur un mauvais sol. Enfin telle voie vicinale et très fréquentée, elle dessert des localités importantes, mène à une gare de chemin de fer ; la circulation normale y est active et la détériore ; telle autre au contraire est peu fréquentée et ne sert guère qu'à une ou deux exploitations industrielles. N'est-il pas évident que toutes ces circonstances doivent influencer sur le taux des subventions spéciales ? »

D'autres systèmes (13 mai 1914, Beghin) sont entrés sans plus de succès d'ailleurs, dans davantage de complications, « en multipliant le tonnage effectif par un coefficient fixe considéré comme *l'expression mathématique des circonstances particulières des transports* » (chargements excessifs, roulage par mauvais temps, transport voitures à deux roues ou à jantes étroites).

Du rejet de ces différents systèmes on peut conclure que le Conseil d'Etat se refuse à admettre tout mode d'évaluation qui consiste à imposer les industriels en vertu de formules, de moyennes, dans lesquelles on ne tient qu'un compte insuffisant des faits ; et aussi en vertu de calculs établis à l'avance, calculs destinés plutôt à justifier la demande que l'administration a établie *a priori* qu'à la fixer à un chiffre équitable (1). Il veut que les dégradations extraordinaires soient *autant que possible* constatées, et qu'en tout cas chaque chemin soit spécialement examiné dans chaque affaire.

D'après certains arrêts anciens le Conseil d'Etat se mon-

1. 12 février 1870, Potheau ; 22 mars 1912, Roeser ; 30 juillet 1914 Baillet.

trait même, autrefois, plus exigeant sur ce point. Il refusait catégoriquement d'admettre tout mode de calcul ne procédant pas à une *appréciation directe* du montant des subventions (22 février 1849, Forêts ; 24 août 1854, Hébert ; 10 janvier 1856, Delvigne.) Dans cette dernière affaire par exemple, décharge avait été accordée à l'industriel pour la raison suivante : « L'expertise à laquelle il a été procédé n'a point eu pour objet d'apprécier *directement* les dégradations extraordinaires qui auraient été causées au chemin... au lieu de constater l'existence des dégradations et d'en déterminer l'importance d'après l'ensemble des circonstances dans lesquelles les transports auraient eu lieu, les *experts ont évalué la dépense à faire* durant l'année en question pour l'entretien de ce chemin, puis, après avoir *déduit la somme qu'ils ont supposé représenter la dépense ordinaire* se sont bornés à proposer de mettre à la charge du sieur Delvigne, la différence, comme représentant la dépense présumée extraordinaire. »

Cette jurisprudence aurait rendu impossible dans bien des cas, le calcul des subventions, en particulier lorsque les réparations auraient été effectuées au fur et à mesure ; aussi le Conseil d'Etat ne tarda-t-il tout de même pas à admettre qu'au lieu d'évaluer directement les dégradations extraordinaires, on pouvait prendre pour base, la dépense faite pour l'entretien du chemin, et après avoir déduit la dépense supposée ordinaire, mettre à la charge des industriels la différence constatée (7 mai 1857, Vicoigne) (1).

Ce système est tout naturel ; mais ainsi que le fait remarquer M. Henry dans son *Traité des chemins vicinaux*, n° 486 : « Il suppose qu'il est possible de déterminer exactement les deux termes dont on prend la différence. Or, en ce qui concerne le premier terme, il peut exister quelque incertitude sur le point de savoir si la réparation faite ou à faire, a rétabli

1. 24 mai 1865, Vallier ; 7 juin 1866, Forges de Franche-Comté *et les conclusions de M. Aucoc* (Lebon, 1866, p. 626) ; 11 août 1869, Ch. de fer du Nord... ; 22 décembre 1913, Pouillard.

ou rétablira la chaussée dans sa situation primitive : il se peut par exemple, que les quantités de matériaux employées ou prévues réduisent ou augmentent l'épaisseur de cette chaussée. En ce qui a trait au second terme, l'appréciation de la dépense ordinaire d'entretien présente parfois des difficultés, soit parce que la circulation générale varie d'une année à l'autre, soit parce qu'elle détermine des dégradations dont l'importance dépend des conditions atmosphériques de l'année, soit pour toute autre cause. »

Ce système ne résoud donc pas la difficulté, il la déplace, il doit d'autre part être appliqué avec beaucoup de discernement.

Il ne suffirait pas ainsi par exemple, pour évaluer la dépense normale d'entretien, de « prendre simplement la moyenne des sommes dépensées pour l'entretien ordinaire du chemin les années antérieures » (16 février 1883, d'Osmoy ; 29 juillet 1912, Rizier).

Cette moyenne ne pourrait nous donner qu'une idée fautive de la somme devant entrer dans le budget communal pour les prévisions normales d'entretien de l'année.

En effet, et indépendamment de toute autre cause d'augmentation de dépenses (1), la circulation sur les chemins devient tous les ans de plus en plus intense, par suite de l'accroissement formidable du nombre des instruments de transport. Il en résulte, ainsi que le faisait observer M. Baticle, ingénieur en chef des Ponts et chaussées de la Savoie (2), que la comparaison des dépenses moyennes annuelles d'entretien ne fait guère ressortir le montant réel des besoins « car, ni les demandes, ni les allocations de crédit ne suivent exactement l'usure réelle, les crédits normaux ayant toujours été depuis de longues années inférieurs aux besoins réels ».

Et M. Baticle ajoutait : « Ce n'est que par à-coup que jus-

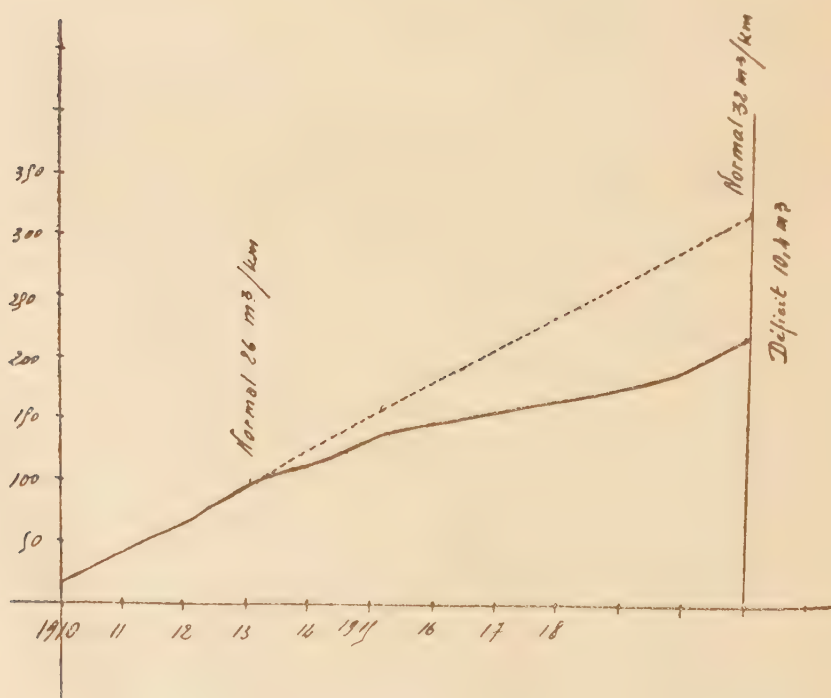
1. En particulier de la dévalorisation de la monnaie.

2. *Annales des Chemins vicinaux*, décembre 1922, 1^{re} partie, p. 180.

qu'à présent, on est arrivé à compenser l'usure, de sorte que, si l'on veut faire une représentation de l'usure normale, ce n'est pas en comparant des moyennes annuelles, mais plutôt par l'examen de l'allure de la courbe donnant le total des matériaux employés depuis une certaine origine. Ayant tracé la courbe réelle à l'aide des cubes de matériaux mis en œuvre suivant les crédits accordés, on peut, en supprimant les bosses de cette courbe, tracer une courbe plus régulière qui donne ce que la consommation aurait dû être si elle avait suivi l'usure normale (1). »

1. Nous donnons ci-après, à titre d'exemple, pour l'ensemble des chemins de grande communication de la Savoie, la courbe des consommations réelles par kilomètre (en trait continu) et (en trait pointillé) la courbe d'entretien normal.

Ce document est extrait du rapport de M. Baticle (*op. cit.*).



Cette méthode pourrait, à notre avis, fournir d'utiles indications sur les besoins réels futurs des chemins ; sur les sommes nécessaires aux « dépenses normales d'entretien ». Il suffirait pour cela de prolonger le dessin de la courbe d'entretien une année à l'avance en tenant compte de son allure générale (Notons que, selon M. Baticle, l'accroissement d'usure est d'environ $3/4$ de mètre cube par kilomètre). Mais, peut-être ne serait-elle guère favorable à l'administration, car, si nous en croyons toujours M. Baticle (et il n'a pas été fait beaucoup de progrès depuis 1922) « les crédits normaux ont toujours été depuis de longues années inférieurs aux besoins réels, et, ce n'est en général que lorsqu'une chaussée devient absolument impraticable, par suite de la réduction à un infiniment petit de son épaisseur moyenne que l'on a pu demander un crédit spécial avec quelque chance de succès... »

Malgré ces difficultés, le procédé qui consiste à fixer le montant des dégradations extraordinaires à la différence entre la dépense totale de réparation et la dépense ordinaire d'entretien peut conduire à une évaluation satisfaisante des subventions industrielles lorsqu'il est appliqué consciencieusement.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat semble décidé à l'admettre *lorsque, par ailleurs l'existence des dégradations extraordinaires est suffisamment prouvée* et lorsque ne vient se greffer sur lui aucun des systèmes de répartition vicieux que nous avons déjà signalés. Mais ce procédé ne saurait suffire en lui-même à démontrer l'existence des dégradations extraordinaires où à fixer la somme due par chacun d'eux lorsque plusieurs industriels ont fréquenté en même temps le même chemin.

Ce n'est donc que dans l'hypothèse d'un industriel unique que le Conseil d'Etat admet la validité de ce système ; et il exige alors que les éléments du calcul ne soient pas établis sur des données purement spéculatives et que les résultats

puissent en être contrôlés par toutes les circonstances de l'affaire.

Toutes justifications utiles doivent être fournies à l'appui de ce calcul, faute de quoi la preuve ne serait pas faite que « la dépense supplémentaire soit uniquement imputable aux transports effectués par l'industriel » et la subvention ainsi mal établie serait rejetée ou réduite (1).

Notons en terminant que la fraction de circulation industrielle répondant au droit qu'ont les exploitants d'user des chemins conformément à leur destination devra entrer en ligne de compte dans le calcul de la dépense d'entretien qui aurait été normale pour l'année en cause, et augmenter d'autant le chiffre qui aurait pu être prévu en l'absence de toute exploitation (2).

Dans le cas où *plusieurs industriels* ont utilisé en même temps le même chemin la question présente plus de difficultés. Il faut non seulement évaluer l'ensemble des dégradations extraordinaires mais aussi fixer la somme due par chacun. Il est donc nécessaire de procéder à la répartition de cette somme globale, opération sujette à bien des causes d'arbitraire.

Comme dans le cas d'un industriel unique il faudra toujours indiquer les documents qui auront servi à calculer le montant de la dégradation totale (3) ; mais il faudra aussi faire connaître les bases d'après lesquelles la répartition a été opérée (4).

Cette répartition ne saurait en aucun cas être pratiquée selon l'un des procédés irréguliers que nous avons signalés

1. 13 juillet 1864, Vaux ; 14 janvier 1865, Doré ; 14 novembre 1879, Hamon ; 16 février 1883, d'Osmoy ; 18 mai 1904, Procop ; 19 juillet 1905, Médard ; 22 juin 1906, Girod ; 4 décembre 1908, Thomas ; 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Gervais.

2. 13 juillet 1864, Vaux ; 14 janvier 1865, Doré ; 22 décembre 1913, Pouillard.

3. 14 décembre 1889, Nizerolles ; 25 juin 1909, Bian.

4. 10 décembre 1857, Queulain ; 12 août 1861, Deynon ; 22 février 1870, Colin ; 14 mars 1873, Pochet ; 16 février 1912, Antoine.

elle ne pourra se faire qu'en fonction des multiples circonstances qui justifient l'importance des dégradations de chacun (nombre des colliers, poids des chargements, distances parcourues, saisons, etc...) (1).

Tout autre mode de répartition devrait être considéré comme arbitraire et rejeté (2). Il en serait ainsi en particulier de la répartition qui serait faite proportionnellement aux seuls nombres des colliers kilométriques de chacun (3).

Pour ce qui est de la répartition proportionnelle *au seul poids ou tonnage* des matières transportées, on devrait logiquement la déclarer insuffisante : le transport d'une même quantité de marchandises n'étant pas toujours la cause d'une dégradation égale. « Douze voitures légères chargées d'une tonne, faisait remarquer M. le commissaire du gouvernement Gomel (aff. Sueur, 14 déc. 1883) dégradent infiniment moins un chemin que trois ou quatre voitures chargées chacune de trois ou quatre mille kilos. » Le Conseil d'Etat en avait pendant longtemps jugé ainsi (4) et décharge avait été souvent accordée à des industriels parce que les experts avaient « réparti les dépenses présumées extraordinaires entre les industriels ayant fréquenté les chemins d'après le poids des matières transportées et la distance parcourue sans tenir compte du nombre des colliers et des circonstances dans lesquelles les transports avaient eu lieu » (13 juillet 1883).

Mais le Conseil d'Etat semble, aujourd'hui, avoir changé d'avis (12 nov. 1921, Brustier ; 31 juillet 1925, Cluzet).

« Considérant, dit le premier arrêt, qu'après avoir déterminé la valeur de l'ensemble des dégradations extraordinaires, le Conseil de préfecture a fixé la subvention mise à

1. 25 février 1863, Deynon ; 14 décembre 1889, Nizerolles ; 20 décembre 1889, Carrieres des Charentes.

2. 3 août 1888, Isabel ; 16 février 1912, Antoine.

3. 18 août 1869, Molinos ; 12 février 1870, Potheau ; 4 juin 1875, Desgranges ; 3 août 1888, Mahieu.

4. 27 août 1854, Hébert ; 13 juillet 1883, Lemoine ; 23 mai 1884, Lemoine.

la charge du requérant proportionnellement au tonnage kilométrique réel des transports effectués pour son compte ; que, en procédant ainsi, il n'a fait que se conformer à la loi du 21 mai 1836 aux termes de laquelle la quotité des subventions spéciales sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitants... »

Il faut donc en conclure que le Conseil d'Etat valide le procédé de répartition en question.

Cette jurisprudence nous paraît très critiquable. La solution admise ne peut en effet être exacte que dans l'hypothèse extrêmement rare où tous les industriels fréquentant simultanément le même chemin ont usé de voitures analogues, chargées de façon identique, et dans des circonstances exactement comparables. Dans toute autre hypothèse elle est arbitraire.

CHAPITRE V

DES DEMANDES DE SUBVENTIONS

Le législateur a voulu laisser aux communes la *faculté* de réclamer des subventions.

L'article 14 dit en effet qu' « il *pourra* y avoir lieu à imposer... des subventions... » ; au lieu de « il y aura lieu » expression qui avait été proposée à titre d'amendement à la Chambre des Pairs.

Il résulte donc, des termes mêmes de la loi, que les communes sont libres d'user ou de ne pas user de la faculté qui leur est ouverte : leur intérêt bien compris peut être quelquefois de conserver le silence vis-à-vis d'une industrie qui contribue à la richesse et à la prospérité de tous les habitants. Mais leur droit d'option s'ouvre du seul fait que les conditions imposées à l'article 14 se trouvent remplies.

Nous avons vu les conséquences qu'il fallait tirer de ce principe.

§ 1. — A QUI APPARTIENT-IL DE RÉCLAMER DES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES ?

Les subventions dit l'article 14 seront réglées « sur la demande des communes... ».

Cette disposition ne soulève aucune difficulté en matière de CHEMINS VICINAUX ORDINAIRES. Ceux-ci, pour tout ce qui concerne leur surveillance et leur entretien sont placés sous l'autorité municipale du territoire sur lequel ils s'étendent.

C'est donc au maire qu'il appartient d'introduire les demandes de subventions industrielles puisque c'est lui qui, aux termes de l'article 40, § 8 de la loi municipale du 5 avril 1884, représente la commune en justice. C'est d'ailleurs ce qui a été prescrit par l'article 111 de l'Instruction générale du 6 déc. 1870 et confirmé par le Conseil d'Etat (1).

Pour ester en justice pour le compte de sa commune, le maire devra toujours justifier de l'autorisation du conseil municipal (2).

Mais la commune elle-même pour plaider devant la juridiction administrative n'aura besoin d'aucune autorisation (Circulaire du 15 mai 1884, art. 121 à 131).

Aux termes de l'article 123 de la loi municipale, *tout contribuable inscrit au rôle* de la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de Préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci préalablement appelée à délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. Cette faculté ouverte à tout contribuable peut-elle s'appliquer en matière de subventions industrielles ? L'article 14 de la loi de 1836 ouvre en cette matière une option à la commune, celle-ci peut user du bénéfice de la loi ou y renoncer. Elle seule peut donc décider de l'intérêt qu'elle peut avoir à demander des subventions industrielles et un contribuable quelconque serait mal venu à lui forcer la main.

Un syndicat d'usagers pourrait-il par contre se substituer aux autorités municipales ?

Pour les chemins ruraux, la chose est possible : la loi du 20 août 1881, article 19 et suivants ayant prévu que les syndicats, dans les cas où ils sont substitués aux communes pour l'entretien des chemins ruraux reconnus, seraient admis à réclamer des subventions industrielles dans les mêmes con-

1. 18 février 1864, Watel ; 20 février 1880, Montfourny-Ancelin ; 11 mai 1883, Donnard ; 4 mai 1894, Préf. Pas-de-Calais ; 26 juin 1901, Caron.

2. 9 juin 1882, Maixent ; 17 février 1893, Commune de Campistrons.

ditions que les communes elles-mêmes (C. E., 7 nov. 1891, Bapsolle).

Mais pour les chemins vicinaux, rien de semblable n'existe dans la loi de 1836. La formation d'un syndicat d'usagers n'enlève donc à la commune aucun de ses droits, en particulier de décider de l'opportunité des demandes de subventions industrielles.

Le préfet lui-même, n'aurait aucune qualité pour formuler ces demandes.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle à cet égard et de nombreux arrêtés de Conseil de Préfecture ont été annulés parce que la demande de subventions avait été introduite par le préfet (16 février 1864, Watel ; 4 mai 1894, Préf. Pas-de-Calais c. Caron ; 26 juin 1901, Caron) et cela, malgré que les maires des communes intéressées eussent présenté après l'arrêté du Conseil de Préfecture, des mémoires tendant au maintien des subventions (25 janvier 1865, Pointelet).

Le Conseil d'Etat admet toutefois que les formalités administratives (rédaction des états, mémoires, significations, etc...) peuvent être remplies par les agents du service vicinal lorsque la question de l'imposition a été tranchée en principe par la commune (5 juillet 1878, Aubineau ; 18 nov. 1881, Arrachart).

Un arrêt a même décidé que le préfet peut valablement saisir le Conseil de Préfecture, d'une demande, s'il agit, en ce faisant, à la requête du maire autorisé par le Conseil municipal (10 juillet 1890, Engrais Agenais). Cette solution est d'ailleurs critiquée par M. Henry (n°). « C'est à tort dit celui-ci que l'article 111 de l'Instruction générale du 6 décembre 1870 énonce que les maires des communes intéressées pourront demander au préfet d'ordonner et de suivre, au nom des communes, l'accomplissement des formalités et des opérations nécessaires pour arriver au règlement des subventions. D'après l'article 82 de la loi du 5 avril 1884 le

maire ne peut déléguer une partie de ses fonctions qu'à un adjoint ou à un membre du Conseil municipal. »

Le préfet pourrait, certainement, toutefois, introduire une demande de subventions industrielles, dans le cas où le Conseil municipal ayant régulièrement réclamé le règlement des subventions, le maire refuserait ou négligerait de faire le nécessaire. L'article 85 de la loi municipale prévoit en effet que dans ce cas le préfet peut, après l'avoir requis d'agir, se substituer au maire défaillant. L'exécution des décisions du conseil municipal rentre parmi les actes que la loi *impose* au maire d'accomplir (loi de 1884, art. 90, § 10).

Il peut se faire que le chemin dégradé soit entretenu par une autre commune que celle sur le territoire de laquelle il est situé.

A qui appartient-il dans ce cas de réclamer des subventions : à la commune qui assure la viabilité du chemin et qui voit ses frais d'entretien augmentés, ou bien à la commune à qui appartient le chemin ?

Le Conseil d'Etat interprétant strictement l'article 14 de 1836 a décidé à plusieurs reprises que seul le maire de la commune sur le territoire de laquelle s'étend le chemin dégradé est compétent (1).

Cette hypothèse est rare toutefois, la plupart des voies vicinales intéressant plusieurs communes étant classées soit comme lignes de grande communication soit comme lignes d'intérêt commun.

§ 2. — CHEMINS DE GRANDE COMMUNICATION.

Sur le point de savoir qui, relativement aux chemins de grande communication, a qualité pour réclamer les subventions industrielles et en demander le règlement devant le

1. 7 août 1874, Arrachart ; 25 mai 1877, Bazin ; 2 août 1878, Bazin.

Conseil de préfecture ; la rédaction de l'article 14 laisse beaucoup à désirer.

Les communes avons-nous vu sont expressément désignées dans cet article comme les demandereses pour les chemins de toutes les catégories ; or l'article 9 décide au contraire que « les chemins de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet ».

Qui donc en présence de ces textes divergents : du maire ou du préfet est compétent pour agir au nom des communes intéressées ?

Il a toujours été admis que c'est le préfet.

Cette solution était déjà indiquée au lendemain même de la loi de 1836, dans l'instruction ministérielle du 24 juin 1836. Elle a été reprise par l'article 111 de l'Instruction générale du 6 décembre 1870 sur le service des chemins vicinaux. Le conseil d'Etat s'est toujours lui aussi proclamé en ce sens. (20 déc. 1889, Carrières des Charentes, 23 janvier 1892, Opoix.)

Lorsque le préfet réclame le règlement des subventions industrielles aucune autorisation des communes intéressées ne lui est nécessaire (16 nov. 1883, Mot. ; 23 janvier 1892, Breuil ; 29 avril 1898, Begué).

C'est toutefois au nom de celles-ci et non point du département que le préfet agit alors.

Selon une opinion (Villiers, p. 73) le droit d'action du préfet, ne serait pas dans ce cas exclusif de celui des communes qui ont intérêt à ce qu'aucune des ressources que la loi met à leur disposition ne soit négligée. En conséquence, à défaut du préfet, le maire aurait qualité pour réclamer les subventions dues pour dégradations extraordinaires causées à un chemin de grandes communications sur le territoire de sa commune (En ce sens, Dalloz, *J. G. Voirie par terre*, 974 ; *Régl. général*, 21 juillet 1854, art. 100). Mais cette opinion ne saurait être admise, et l'Instruction générale du 6 décembre 1870 ne l'a pas consacrée. Il paraît en effet contraire à tous les prin-

cipes de reconnaître aux communes intéressées deux sortes de représentants légaux.

§ 3. — CHEMINS D'INTÉRÊT COMMUN.

En ce qui concerne les chemins d'intérêt commun c'est également le préfet qui, agissant au nom des communes intéressées, provoque le règlement des subventions industrielles.

Cette solution, toutefois n'a pas été admise sans difficultés.

L'intervention du préfet ne pouvait pas résulter en effet des dispositions de la loi du 21 mai 1836 qui n'avait pas prévu les chemins d'intérêt commun tels qu'ils existent aujourd'hui.

Le préfet fut donc pendant longtemps considéré comme dépourvu de qualité pour réclamer les subventions industrielles relatives à ces chemins.

Cette situation était fâcheuse pour l'administration. Il était en effet difficile d'obtenir l'action collective des maires intéressés pour provoquer le règlement des subventions sur toute la longueur d'un chemin. Le ministre de l'Intérieur ne cessait de faire valoir ces inconvénients auprès du Conseil d'Etat et bien qu'il eût toujours échoué dans ses demandes (17 mars 1857, Vinas ; 18 février 1864, Watel ; 21 janvier 1865, Poin-telet), il inséra dans l'article 111 de son Instruction générale du 6 décembre 1870 une disposition aux termes de laquelle le préfet était chargé de réclamer les subventions industrielles pour les chemins d'intérêt commun aussi bien que pour ceux de grande communication.

Le Conseil d'Etat continua à lui donner tort, en décidant que si l'article 9 de la loi de 1836 a conféré aux préfets le droit de représenter les communes intéressées aux chemins de grande communication et de demander en leur nom des subventions industrielles, ni cet article, ni aucune autre disposition légale ne lui ont donné le même droit pour les chemins d'intérêt commun (19 déc. 1873, Leclercq ; 14 juillet 1876,

Préf. Calvados ; 1^{er} déc. 1876, Préf. Pas-de-Calais ; *Id.*, Lemoine et Thery).

C'est seulement à partir de 1877 que le conseil d'Etat crut devoir modifier sa jurisprudence.

Ce revirement date de l'arrêt du 12 janvier 1877 (Préfet de l'Aude c. Pirognat) qui avait trait à une contestation portant sur l'exécution de travaux sur un chemin d'Intérêt commun. Le Conseil d'Etat décida « que la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux a assimilé, par diverses dispositions, les chemins d'intérêt commun aux chemins de grande communication ; qu'il suit de là que, dans la même mesure que ces derniers, les chemins vicinaux d'intérêt commun sont placés sous l'autorité du préfet, et qu'il appartient au préfet d'agir au nom des communes intéressées à ces chemins, dans les contestations relatives à l'exécution des travaux des dits chemins ».

Ce principe ne tarda pas à être appliqué en matière de subventions industrielles, et il a toujours été maintenu depuis (1).

C'est donc aujourd'hui le préfet qui provoque, en matière de chemins d'intérêt commun le règlement des subventions industrielles et il le fait exactement dans les mêmes conditions que pour les chemins de grande communication. En particulier il n'a pas plus besoin dans un cas que dans l'autre de l'autorisation des communes intéressées (16 nov. 1883, Préf. Pas-de-Calais c. Mot) (2).

1. 9 mars 1877, Halette ; 25 mars 1881, Préf. Nièvre ; 4 mars 1883, Préf. Lot ; 20 décembre 1889, Carrière des Charentes.

2. Signalons que les conséquences que le Conseil d'Etat a cru devoir tirer de la loi du 10 août 1871, n'ont pas été admises par la Cour de cassation ; celle-ci décide au contraire, que la loi de 1871 n'a conféré aux préfets aucune des attributions reconnues aux maires et que le droit de représenter les communes dans les actions relatives aux chemins d'intérêt commun appartient toujours à ces magistrats (notamment en matière d'indemnités de terrains : 4 février 1867, Lacroix-Morel ; 6 décembre 1885, Darrigol).

§ 4. — RÈGLEMENT ANNUEL DES SUBVENTIONS.
DÉLAI POUR PRÉSENTER LA DEMANDE.

Les subventions dit l'article 14, § 3 seront réglées *annuellement* par les Conseils de préfecture.

Cette disposition qui n'existait pas dans la loi de 1824 a été introduit dans la loi de 1836 « afin que chaque subvention qui n'est que l'indemnité en réparation d'un dommage variable, ne soit pas fixée arbitrairement à une somme déterminée d'avance pour plusieurs années ».

Dans le silence de l'article 7 de 1824 sur ce point, certains Conseils de Préfecture avaient en effet cru pouvoir décider que telle exploitation contribuerait en principe chaque année dans telle proportion à la réparation d'un chemin. C'était illégal et les décisions en ce sens avaient d'ailleurs été réformées par le Conseil d'Etat.

Le mot annuellement introduit dans l'article 14 eût pour but de faire cesser toute incertitude sur ce point : le règlement des subventions ne devait pas se faire d'avance mais successivement, année par année, et selon l'importance des dégradations effectivement commises pendant l'année en cause ; il ne pouvait pas non plus se faire un bloc pour plusieurs années écoulées. Chaque campagne industrielle devait faire l'objet d'un règlement spécial d'une demande particulière, indépendante de tout ce qui avait pu se passer dans les campagnes précédentes, ou se passerait dans les campagnes ultérieures.

Le Conseil d'Etat exige une application stricte de cette règle, de nombreux arrêtés de Conseil de Préfecture ont été annulés par lui pour ne pas s'y être conformés (18 déc. 1840, Maudet... ; 18 mai 1904, Biron ; 21 juin 1918, Fonderie d'Antimonis ; 2 février 1923, Carel et Fouché).

Il en tire d'ailleurs une autre conséquence :

C'est que les demandes de subventions doivent être formulées dans l'année même *qui suit celle* où les transports ont été effectués (9 février 1850, Vuillet ; 26 mai 1853, Debain ; 6 février 1853, Boigues ; 11 mai 1888, Com. de Grondin).

Cette règle n'est écrite nulle part dans la loi, mais, ainsi que le dit M. Herman (n° 452) elle est « fondée en raison puisqu'il serait souvent impossible de constater des dégradations qui auraient eu lieu plusieurs années auparavant ». M. Henry dans son *Traité* (n° 478) la justifie encore en ces termes :

«... Si le règlement pouvait s'effectuer après une période de plusieurs années de dégradations, il est aisé de concevoir tous les inconvénients qui pourraient en résulter aussi bien pour les communes que pour les exploitants. Dans le cas où les communes disposant de fonds libres procéderaient à la réparation des chemins, l'appréciation des dégradations extraordinaires à la fin de la période ne laisserait pas que de présenter de sérieuses difficultés. Dans le cas contraire qui est le plus fréquent, surtout en matière de petite vicinalité, les chemins resteraient en mauvais état pendant toute la durée de la période, puisque les subventions industrielles faisaient défaut pour assurer la réparation de ces chemins. Ce résultat serait fâcheux, d'abord pour les usagers ordinaires des chemins qui seraient privés de voies suffisamment viables, ensuite pour les exploitants eux-mêmes, qui causeraient des dégradations d'autant plus fortes que les chemins seraient plus détériorés, et qui, conséquemment seraient tenus à des subventions plus considérables... Au surplus, du moment que les subventions industrielles complètent les ressources qui constituent la dotation des chemins, elles doivent être annuelles comme les ressources ordinaires auxquelles elles s'ajoutent. »

C'est donc en vertu du principe de l'annualité de l'impôt que les subventions industrielles doivent être réclamées dans l'année qui suit celle à laquelle elles ont trait.

Est-il nécessaire que le règlement définitif ait lieu dans cette année suivante ? la jurisprudence ne l'a pas exigé (13 avril 1853, Vuillet ; 13 mai 1862, Berthelot).

Ce délai d'un an dans lequel l'administration doit formuler sa demande de subvention est-il encore un délai de rigueur et doit-il être respecté en tout cas à peine de déchéance ? L'état de la jurisprudence permet difficilement d'y répondre.

Sans doute le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rejeter comme tardives de nombreuses demandes de subventions formées plus d'un an après les dégradations : le 3 déc. 1864 pour des transports remontant en 1861 (26 juin 1866, Vial), le 19 mai 1903 pour des transports effectués en 1901 (2 août 1905, Gonet). Mais il en a admis d'autres au contraire (24 juin 1885, Bonjour) : demande formulée le 12 mars 1884 pour des dégradations de 1882.

Repousserait-il donc *a priori*, une demande formulée le 2 janvier 1930 visant des dégradations commises en 1928 ? Ce serait désirable. Le retard de l'administration à s'apercevoir que des dégradations extraordinaires ont été commises étant une preuve suffisante du peu de gravité des faits reprochés.

Les attermoiements des agents de l'administration pendant une longue année sont d'ailleurs d'autant plus reprochables que l'instruction générale du 6 déc. 1870 leur prescrit d'agir dans un temps beaucoup plus court.

« Art. 110. — Dans le courant du mois de janvier de chaque année, l'agent-voyer cantonnal, pour les chemins vicinaux ordinaires, l'agent-voyer d'arrondissement pour ceux de grande communication et d'intérêt commun prépareront un état par commune ou par chemin des subventions à réclamer à raison des dégradations commises dans le courant de l'année précédente.

Si la dégradation a été temporaire et si les transports se sont terminés avant la fin de l'année, l'agent-voyer prépa-

rera l'état des subventions dans le mois qui suivra l'achèvement des transports. »

De ce que le règlement des subventions industrielles doit être annuel, il ne faut pas conclure que dans le cas où un chemin est dégradé à deux ou trois reprises différentes dans la même année, la loi s'oppose à plusieurs évaluations distinctes pour cette même année. La jurisprudence admet au contraire la possibilité de ces règlements successifs (18 août 1869, Molinos ; 28 déc. 1879, Duriez ; 26 déc. 1891, Renard).

Dans le cas où la période des transports industriels est à cheval sur deux années (derniers mois de l'une et premiers mois de l'autre) est-il nécessaire de réclamer une subvention pour chacune de ces deux années et de faire procéder par le Conseil de Préfecture à deux règlements distincts ?

Le Conseil d'Etat l'avait d'abord pensé et le Répertoire de jurisprudence générale Dalloz (t. 44, *Voirie par terre*, n° 966) cite de nombreux arrêts dans ce sens. Ajoutons en de plus récents (20 janvier 1863, Ch. de fer P.-L.-M. ; 27 janvier 1865, Bouiller).

« Mais cette manière de procéder, comportait des complications inutiles et donnait lieu à des difficultés pour l'évaluation des dégradations afférentes à chaque année. Il est déjà très malaisé de déterminer les dégradations causées par l'ensemble des transports d'une exploitation : il était à peu près impossible d'apprécier dans quelle proportion les dégradations devaient être partagées entre les deux périodes séparées par le 1^{er} janvier » (Henry, n° 479).

Aussi cette jurisprudence fut-elle finalement abandonnée et il est admis aujourd'hui que lorsqu'une campagne industrielle se trouve à cheval sur deux années une seule demande peut être faite sur cette campagne et un même règlement peut la comprendre tout entière (11 août 1869, Ch. de fer du Nord ; 12 mars 1880, Bureau ; 16 juillet 1886, Bullo ; 28 mai 1886, Bullo).

De même encore il est décidé qu'un seul arrêté peut valablement régler les subventions dues pour plusieurs années (quand les demandes ont été faites séparément et en temps utile) lorsque le montant des subventions afférentes à *chaque année est nettement précisé* (12 mars 1880, Bureau ; 28 mai 1886, Bullot ; 13 déc. 1909, Rizier ; 30 juin 1922, Delicourt).

CHAPITRE VI

RÈGLEMENT DES SUBVENTIONS PAR LA VOIE CONTENTIEUSE

§ 1. — INTRODUCTION DE LA DEMANDE ET MESURES GÉNÉRALES D'INSTRUCTION.

Les demandes de subventions ne sont soumises quant à leur rédaction à aucune condition de forme par aucune disposition législative ou réglementaire. Il suffit qu'elles émanent de l'autorité compétente pour les formuler :

Maire autorisé par une délibération du conseil municipal s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, ou préfet s'il s'agit de chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Il a même été décidé que, relativement à ces deux dernières catégories de chemins, la demande est régulière lorsque le préfet est intervenu d'une façon quelconque dans le règlement de la subvention soit en donnant son approbation aux états de proposition dressés par le service vicinal (25 juin 1885, Bonjour), soit en portant ultérieurement l'affaire devant le Conseil de Préfecture (15 juin 1888, Ancel).

C'est l'Instruction générale sur le service des chemins vicinaux du 6 décembre 1870 qui règle la procédure selon laquelle les subventions sont réclamées :

« Art. 112. — Notification de la demande de subvention sera faite, par voie administrative à chaque industriel ou propriétaire, avec invitation de faire connaître, dans le délai de *deux jours*, au préfet pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, au maire pour les chemins vicinaux ordinaires s'il adhère à la demande de l'administration.

Dans le cas où il ne donnerait pas son adhésion, il serait procédé conformément à l'article 17 de la loi du 21 mai 1836 » [aujourd'hui les articles 1 à 9 de la loi du 22 juillet 1889. Ce sont en effet ces dispositions qui régissent maintenant les réclamations concernant les « taxes assimilées dont l'assiette n'est pas confiée à l'administration des contributions directes » (art. 11, § 4)].

A défaut donc d'entente amiable, l'administration saisit de sa demande le Conseil de Préfecture.

Elle peut pour cela opter contre deux moyens différents : la requête ou bien l'assignation.

La requête est déposée au greffe du Conseil de Préfecture (art. 1) et il peut en être demandé un accusé de réception au secrétaire greffier.

Quoique exempté de droits d'enregistrement (Teissier et Chapsal, p. 22) elle doit être rédigée sur papier timbré (loi du 13 brumaire an VIII, art. 12) à moins toutefois que le montant de la réclamation soit inférieur à 30 francs (loi de 1889, art. 61). L'exemption de timbre qui existe au profit de l'Etat en vertu de la loi du 15 mai 1818 (art. 80) ne saurait en effet être étendue aux administrations qui agissent dans leur intérêt pécuniaire comme c'est ici le cas.

La forme de la requête n'a rien de sacramentel : une seule condition est exigée à peine de nullité : la signature du demandeur ou de son mandataire (maire ou préfet). En particulier, il a été jugé que lorsqu'elle émane du préfet, elle n'a pas besoin d'être faite par arrêté préfectoral (26 juin 1885, *Bonjour*, 1^{re} espèce).

En même temps que la requête, l'administration doit déposer au greffe pour être notifiées aux industriels, autant de copies certifiées conformes qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct.

Bien que l'article 3 n'exige la production de ces copies que pour les requêtes, il est d'usage de joindre copie des pièces annexées,

Toutes ces copies sont exemptes de droit de timbre.

A défaut de production de copies en nombre suffisant le secrétaire greffier invite les parties à les fournir dans le délai de quinzaine (1). Passé ce délai, le Conseil de préfecture, par un arrêté rendu en la forme ordinaire peut déclarer la requête non avenue.

Toutefois (Circ. Intérieur, 31 juillet 1890, art. 3) la péremption de l'instance prononcée dans ce cas, n'entraîne pas, pour l'administration déchéance de son droit de saisir à nouveau le Conseil de Préfecture.

La demande de subvention peut également être introduite devant le Conseil de Préfecture par *exploit d'huissier* signifié aux parties défenderesses (art. 4) mais, ce procédé que nous signalons pour mémoire est peu employé, car, ainsi que nous le verrons (art. 4, § 2) « les frais de signification n'entrent pas en taxe » et restent en tout état de cause à la charge de la partie qui les a exposés.

L'instance ouverte, l'*instruction*, devant le Conseil de Préfecture, se déroule selon les termes de la loi du 22 juillet 1889.

Elle est uniquement écrite, et sa direction est confiée non aux parties ou à leur mandataire (comme en matière civile) mais au juge lui-même.

Nous allons en rappeler successivement les phases, renvoyant pour les développements plus complets aux ouvrages spéciaux sur la procédure devant les Conseils de Préfecture (2).

Immédiatement après l'enregistrement, au greffe de la requête introductive d'instance, le président du Conseil de Préfecture désigne un rapporteur auquel le dossier est transmis dans les 24 heures (art. 5).

Dans les 8 jours qui suivent cette transmission, le Conseil de Préfecture réuni en Chambre du Conseil, règle, le rapporteur entendu la notification à faire aux parties défenderesses

1. *Sur la computation des délais*, v. Teissier et Chapsal, p. 26.

2. Teissier et Chapsal, p. 17 et suiv.

des requêtes introductives d'instance. Il fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour fournir leur défense et désigner l'agent qui sera chargé de cette notification (art. 6).

Les décisions prises par le Conseil de Préfecture pour l'instruction des affaires... sont notifiées aux parties défendresses *dans la forme administrative* (1) et dans les délais fixés par ce conseil, par l'agent qu'il a désigné en même temps que les copies des requêtes et mémoires déposés au greffe.

Il est donné par celui qui la reçoit récépissé de cette notification. A défaut de récépissé, il est dressé procès-verbal de la notification par l'agent qui l'a faite.

Le récépissé ou le procès-verbal est immédiatement transmis au greffe du Conseil de Préfecture (art. 7).

Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au greffe, mais sans déplacement, des pièces de l'affaire.

Toutefois le Président du Conseil peut autoriser le déplacement des pièces, pendant un délai qu'il détermine, sur la demande des avocats ou des avoués chargés de défendre les parties (2).

Si le mandataire d'une partie n'est ni avoué exerçant dans le département, ni avocat, il doit justifier de son mandat par un acte sous seing privé légalisé par le maire et enregistré ou par acte authentique (3).

Lorsque la partie est domiciliée en dehors du département elle doit faire éléction de domicile au chef-lieu (art. 8).

Les mémoires en défense et les répliques sont déposés au

1 Par l'intermédiaire d'agents dépendant directement de l'autorité administrative (sous-préfets, maires, commissaires de police, gardes-champêtres, etc...). Cela exclut implicitement le ministère d'huissier.

2. L'article 20 de la circulaire du 31 juillet 1890 reconnaît ce même droit *aux experts*.

3. La loi ne distinguant pas entre le mandataire chargé de suivre l'instruction et celui qui présente des observations orales à l'audience, il y a donc lieu de les assimiler l'un à l'autre quant au pouvoir dont ils doivent justifier.

greffe et leur communication en est ordonnée par le Conseil de Préfecture, comme pour les requêtes introductives d'instance (art. 9). C'est-à-dire qu'ils sont soumis aux mêmes règles que les requêtes elles-mêmes (timbre, énonciations, copies).

Le Conseil peut ordonner la production des documents qui lui paraîtraient indispensables (Circ., 31 juillet 1890, art. 9).

Lorsque les parties ont présenté leurs moyens ou laissé passer sans réponse les délais fixés par le Conseil les mesures générales d'instruction sont accomplies. L'affaire est en état d'être jugée, ou bien, et c'est plus souvent notre cas, il y a lieu d'ordonner des mesures spéciales d'instruction (vérifications au moyen d'expertises, enquêtes, etc...). Alors, dit l'article 12, « le rapporteur prépare un rapport. Ce rapport est remis au secrétaire greffier qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement ». C'est ce rapport qui va servir de base à la discussion du Conseil, il établit un résumé de l'affaire et des moyens des parties. Il se termine par des questions où sont brièvement formulés les points de fait ou de droit à résoudre.

§ 2. — DE L'EXPERTISE.

a) *Cas où il y a lieu de procéder à une expertise.*

Il est très rare que le Conseil de Préfecture statue *de plano* sur une demande de subventions industrielles ; le plus souvent en effet, sur les conclusions du rapporteur il fait procéder à une expertise.

Si l'on s'en réfère même au texte de l'article 14, l'expertise serait obligatoire dans tous les cas : « les subventions, y est-il dit, *doivent* être réglées par les Conseils de Préfecture après des expertises contradictoires » aussi la jurisprudence, pendant longtemps, a-t-elle décidé que l'expertise était une con-

dition essentielle au règlement des subventions et que les juges ne pouvaient s'en dispenser sous aucun prétexte (1). Cependant, on arriva peu à peu à admettre des hypothèses où cette opération n'était pas nécessaire. Lorsque par exemple la constatation ne portait par sur le chiffre de la subvention mais s'élevait au contraire sur une question de droit pour la solution de laquelle il n'y avait nul besoin d'experts (2).

C'est cette dernière jurisprudence qui fut confirmée par la loi du 22 juillet 1889 dans son article 13.

« Le Conseil de Préfecture peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, *avant faire droit* qu'il sera procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision...

En matière... de subventions spéciales pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux, l'expertise avant faire droit doit être ordonnée, si elle est demandée par les parties ou par l'une d'elles pour vérifier LES FAITS qui servent de base à la réclamation. »

Il s'en suit que, comme par le passé, le Conseil est tenu d'ordonner l'expertise lorsqu'elle est réclamée par les parties (27 janvier 1905, Sucrerie de Vauciennes ; 17 nov. 1922, Fleury) ; cependant ainsi que le faisait remarquer le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 31 juillet 1890 (art. 13) : « Le Conseil pourrait refuser l'expertise si la requête était frappée d'une fin de non-recevoir ou si la solution de l'affaire dépendait d'une question de droit et non d'une vérification de fait. »

Le Conseil peut donc se dispenser d'expertise si la requête de l'administration est de nature à être rejetée soit par une fin de recevoir indépendante de toute vérification maté-

1. 16 août 1852, Curlot ; 6 mars 1856, Genty ; 28 mars 1860, Delabrante.

2. 11 décembre 1885, Sebillotte ; Cf. Rapport au Sénat du 16 janvier 1889.

rielle, soit par tout autre moyen de droit. Il en est ainsi lorsque la requête n'est pas accompagnée du nombre de copies suffisant ou lorsqu'elle émane d'un magistrat incompetent.

Il en est de même encore lorsque le Conseil estime la demande tardive et l'expertise impossible par suite d'une modification trop grande dans l'état des lieux (1).

A ce propos, il n'existe aucun délai, aucune règle pour dire quand une expertise doit être considérée comme trop tardive (2). Si les experts peuvent trouver des moyens d'appréciation suffisants, l'expertise peut être ordonnée, et elle ne sera pas jugée fantaisiste quand bien même elle aurait lieu deux ans après les transports incriminés (2 août 1901, Thomas ; 13 déc. 1905, Saint-Rémy). Mais si l'existence et l'étendue des dégradations sont insuffisamment établies à l'aide de documents, la tardiveté de l'expertise peut s'ajouter aux considérants sur lesquels s'appuie le Conseil d'Etat pour prononcer décharge des subventions demandées (3). En toute logique il importe donc que l'expertise soit effectuée le plus tôt possible.

D'après l'article 14 de la loi de 1836 les formes de l'expertise devaient être réglées selon l'article 17 de la même loi. Cette expertise s'effectuait alors en deux temps. Deux experts, l'un désigné par le sous-préfet, l'autre par les industriels commençaient par s'affronter ; en cas de discord il y avait lieu de procéder à une tierce expertise : le tiers expert étant nommé par le Conseil de Préfecture.

Ce n'était pas sans soulever de grosses difficultés. La tierce expertise, source de frais et de retard était le plus souvent nécessaire. D'un autre côté la loi n'avait pas précisé à qui il appartenait de prescrire l'expertise (Conseil, sous-préfet...) et qui pouvait être nommé expert.

1. 8 février 1860, Delombre ; 9 février 1889, Nizerolles.

2. 24 mai 1865, Vallier ; 28 novembre 1879, Duriez.

3. 18 mai 1904, Procop ; 28 avril 1911, Préf. du Var, 2 février 1923, Carel et Fouché.

La loi du 22 juillet 1889 vint heureusement modifier tout cela. L'article 13, § 2 au titre de différents modes de vérification organisés devant les conseils de préfecture mentionna expressément au nombre des matières auxquelles devait s'appliquer la loi nouvelle, la matière des subventions industrielles.

La tierce expertise disparut donc et il lui fut substitué l'expertise de 1889, opération unique organisée par le Conseil de Préfecture (26 nov. 1892, Coquet).

Nous allons examiner rapidement cette procédure : elle est d'ailleurs à certains égards, fortement inspirée du système des expertises du Code de procédure civile (Circ. 31 juillet 1890, art. 13) — à d'autres, elle s'en écarte nettement.

b) *Nomination et nombre des experts.*

L'article 14 de la loi de 1889 se rapproche des articles 303 et suivants du Code de procédure : « L'expertise, y est-il dit sera faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent qu'il y soit procédé par un seul. Dans ce dernier cas, l'expert serait alors nommé par le Conseil à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner » (1).

Ce n'est donc pas le conseil qui décide si l'expertise doit être faite par un ou trois experts.

Si l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est nommé par le Conseil de Préfecture et les deux autres par chacune des deux parties (art. 14-3°).

C'est ici que le système de la loi de 1889 s'écarte de celui du Code de procédure civile.

1. Le projet de loi primitif différait d'ailleurs sur ce point. Il permettait au Conseil de Préfecture : de confier lorsqu'il le jugerait convenable l'expertise à un seul expert et cela sans avoir à tenir compte du consentement des parties ; mais cette disposition n'a pas été maintenue, comme contraire au principe de procédure qui ne permet de confier l'expertise à un seul expert que du consentement des parties (V. Rapport Clément au Sénat et Débats au Sénat, séance du 5 février 1889).

D'après l'article 305 du Code de procédure lorsque l'expertise est faite par trois experts, ceux-ci reçoivent leur mission de tous les intéressés à la fois ; le tribunal n'a qualité pour les désigner que si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord. Le législateur de 1889 n'a pas conservé cette règle. Il serait bien difficile a-t-il pensé, à un particulier de s'entendre avec une administration sur la nomination d'experts communs. « Ce serait un droit absolument illusoire pour le demandeur, que le droit qui serait subordonné à un accord avec l'administration pour désigner les trois experts. En réalité ce serait toujours le Conseil de Préfecture qui désignerait les trois experts. Il les choisirait probablement parmi certains fonctionnaires, non pas sans doute parmi les fonctionnaires qui ont collaboré aux travaux, cela est défendu par le projet de loi, mais parmi les fonctionnaires de même ordre, et le réclamant se trouverait alors dans l'impossibilité de *faire défendre ses intérêts par un expert au courant de l'affaire et pouvant les défendre* » (M. Clément au Sénat, *op. cit.*)...

« C'est une garantie ajoutait le rapporteur qu'on n'a pas voulu enlever à la propriété. » Il a toujours été admis en effet devant la juridiction administrative que la partie qui réclame, a le droit de choisir son expert, cela répond pour elle à un besoin de protection qu'on lui a toujours reconnu.

L'expert qu'elle désigne est donc son homme de confiance, son mandataire, il est là pour plaider techniquement sa cause devant le tribunal (1).

Il en résulte, ainsi que le fait remarquer Villers, p. 101 que « l'expertise peut n'être qu'une plaidoirie faite par les experts

1. C'était même, autrefois, le système admis en matière civile : « Dans l'usage ordinaire, disait Treilhard dans l'Exposé des motifs du Code de procédure civile (*Moniteur universel*, 5 avril 1806, p. 587) chaque partie nommait son expert qui se constituait le défenseur de celui dont il tenait la mission sans pouvoir s'élever à la hauteur de ses fonctions, bien plus nobles en effet ; car des experts sont une espèce d'arbitres qui doivent se dépouiller de tout intérêt, de toute prévention pour préparer par leurs lumières la décision impartiale des magistrats. »

des parties devant l'expert désigné par le Conseil. Le législateur a suspecté les experts choisis par le Conseil de Préfecture et cependant, ce sera souvent celui qu'il désignera qui départagera ses co-experts ».

La loi de 1889 n'a prévu que l'hypothèse où il n'y a que deux parties en cause, ce qui a permis de fixer à trois le nombre des experts, en accordant à chaque partie et au Conseil de Préfecture le droit de nommer chacun un expert .

Mais, il peut arriver que, dans une affaire, il existe une véritable opposition entre trois intérêts ou plus, par exemple lorsque les subventions sont réclamées à un industriel et que celui-ci met en cause l'agent qui a effectué les transports. Doit-on déroger dans ce cas à la règle qui veut que chacune des parties soit représentée par un expert de son choix.

Le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 31 juillet 1890 a fait savoir que la solution la plus conforme à l'esprit de la loi était celle qui permettait « dans tous les cas, et quel que soit le nombre des parties en cause » d'inviter chacune d'elle à désigner son expert. Cette interprétation de la loi a d'ailleurs été ratifiée par le Conseil d'Etat (1).

D'après l'article 15 de la loi de 1889 « les parties qui ne sont pas présentes à la séance publique où l'expertise est ordonnée, ou qui n'ont pas dans leurs requêtes et mémoires désigné leur expert, sont invitées, par une notification faite administrativement, à le désigner dans le délai de 8 jours. »
« Si cette désignation n'est pas parvenue au greffe dans ce délai, la nomination est faite d'office par le Conseil de Préfecture. »

Ce délai de 8 jours n'est cependant pas de rigueur et il peut être prolongé par le Conseil de Préfecture (Circulaire, 31 juill. 1890, art. 14).

1. 1^{er} juillet 1892, Vaccaro ; 25 juin 1897, Ville de Vannes ; 9 juin 1905, Blavet

Il résulte d'une observation faite au Sénat au cours du vote de la loi (Débats Sénat, 5 février 1889, p. 99) que dans ce délai de 8 jours les parties peuvent encore utilement s'entendre pour le choix d'un seul expert.

Dans le cas où *aucune* des parties ne répond à la notification qui lui est faite, le Conseil a la faculté de ne désigner qu'un seul expert (Circ., 31 juillet 1890, art. 14).

Quelles sont en matière de subventions industrielles les parties appelées à désigner leur expert ?

Ce sont d'une part les redevables ;

D'autre part, les autorités agissant au nom des communes intéressées : le préfet pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, le maire pour les chemins vicinaux ordinaires ou ruraux reconnus. Aucune autorisation n'est d'ailleurs nécessaire à ce dernier, les mesures d'exécution et en particulier la désignation d'un expert font en effet partie de ses attributions (loi 5 avril 1884, art. 90).

c) *Qui peut être expert ?*

En principe, toute personne peut être désignée comme expert. Sont donc seules incapables d'être désignées comme experts, les personnes auxquelles un principe d'ordre public ou un texte de loi interdisent ces fonctions.

A ces causes d'incapacité de droit commun pour lesquelles nous renvoyons aux ouvrages de procédure civile, la loi de 1889 en a ajouté une autre :

« Les fonctionnaires qui ont exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse ou qui ont pris part aux travaux qui donnent lieu à une réclamation ne peuvent être désignés comme experts » (art. 17, § 1.)

Cette disposition a été introduite pour répondre aux nombreuses critiques qui s'étaient élevées pendant longtemps sur le choix des experts de l'administration. « Celle-ci désignait toujours pour son expert, l'agent-voyer du canton ou celui

de l'arrondissement, c'est-à-dire celui qui avait rédigé la demande de subvention et qui était en quelque sorte le demandeur, il était difficile à cet expert, au cours de l'expertise, de ne pas soutenir la demande qu'il avait introduite. Dans certains départements même, le Conseil général n'admettait pas qu'un agent de l'administration qui était désigné comme expert pût ne pas soutenir la demande de subvention, et, comme sanction, supprimait à ces agents leurs honoraires lorsque le département succombait dans l'instance » (Villers, *op. cit.*, p. 109).

Quoique le droit de récusation fût en principe admis dans ce cas, cette pratique n'en était pas moins une source de nombreuses difficultés (Voir Serrigny, *Rev. critique de jurisprudence*, 1863.1).

L'incapacité spéciale établie par l'article 17 sus-visé s'applique d'ailleurs *aux experts de toute nature* : aussi bien ceux nommés par le Conseil de Préfecture que ceux choisis par les parties, elle n'est cependant pas d'ordre public (Teissier et Chapsal, p. 132) et le subventionnaire dans l'intérêt de qui elle a été établie peut parfaitement renoncer à s'en prévaloir en désignant par exemple comme expert unique, d'accord avec l'administration, un fonctionnaire qui a déjà connu de l'affaire.

d) *Récusation.*

Si en principe toute personne peut être choisie comme expert, le libre jeu de cette règle est entravé par le droit de récusation de l'adversaire ou du juge.

Sur l'exercice de ce droit la loi de 1889 s'est encore inspirée du Code de procédure civile. L'article 17, § 2 déclare en effet : « Les règles établies par le Code de procédure civile pour la récusation des experts sont applicables dans les cas où les experts sont désignés d'*office* par le Conseil de Préfecture. »

Ces règles sont contenues dans l'article 310 du Code de procédure qui renvoie lui-même à l'article 283.

Le Conseil ne pourrait donc nommer aucune des catégories de personnes énumérées dans cet article (1) :

« Pourront être (récusés) les parents ou alliés de l'une ou de l'autre des parties jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement ; les parents ou alliés des conjoints au degré ci-dessus, si le conjoint est vivant, ou si la partie ou (l'expert) en a des enfants vivants : en cas que le conjoint soit décédé et qu'il n'ait pas laissé de descendants pourront être (récusés) les parents et alliés en ligne directe, les frères, beaux-frères, sœurs et belles-sœurs.

Pourront aussi être (récusés) (l'expert) héritier présomptif ou donataire ; celui qui aura bu et mangé avec la partie et à ses frais depuis la prononciation du jugement qui a ordonné (l'expertise) ; celui qui aura donné des certificats sur des faits relatifs au procès ; les serviteurs et domestiques ; (l'expert) en état d'accusation ; celui qui aura été condamné à une peine afflictive ou infamante, ou même à une peine correctionnelle pour cause de vol. »

Il est d'ailleurs de jurisprudence que cette énumération n'est pas limitative mais simplement énonciative (Teissier et Chapsal, p. 175 ; cf. Cass., 17 juin 1873 ; Circulaire, 31 juillet 1890, art. 17).

De là il résulte, ainsi que le fait remarquer M. Henry (n° 510) que les agents du service vicinal du département, que le Conseil d'Etat jugeait avant 1889 capables d'être experts d'office ne pourraient plus l'être aujourd'hui. « Les agents-voyers en service dans le département qui dépendent, ajoute-t-il, soit des préfets, soit des maires nous paraissent devoir entrer dans la catégorie des personnes visées par le Code de procédure civile, non d'après les termes mais d'après l'esprit de l'article 283. »

En vertu du paragraphe 2 de l'article 17 précité, toutes les règles établies par le Code de procédure civile, deviennent

1. Cet article a trait aux témoins qui peuvent être reprochés. Nous avons remplacé les mots *témoins et reproche* par *expert et récusation*.

applicables aux expertises administratives « dans le cas où les experts sont désignés *d'office* par le Conseil de Préfecture ».

Mais lorsque les experts ont été choisis par les parties ? Devons-nous admettre que l'article 17 constitue une réforme aux règles générales de procédure que nous appliquerions alors ?

La raison d'en douter vient de ce que le système de nomination des experts par les parties dans la loi de 1889 est complètement différent de ce qu'il est dans le Code de procédure civile.

Dans ce dernier code en effet, la désignation des experts par les parties résulte d'un accord entre elles. Il s'en suit et c'est ce que décide l'article 308, qu'une partie ne peut, revenant sur sa décision, récuser un expert qu'elle a volontairement désigné, à moins, ajoute la loi, que la cause de récusation ne soit intervenue depuis la nomination de cet expert (et avant son serment). Elle constituerait alors un fait nouveau.

Au contraire dans la loi de 1889 le choix des experts par les parties ne résulte pas d'un accord préalable entre elles. Chacune désigne l'expert de son choix en dehors de toute collaboration avec l'adversaire. Il n'y a donc plus les mêmes raisons pour interdire à cet adversaire la récusation d'un expert à la nomination duquel il n'a point participé.

Et c'est cependant cette solution qu'on adopte.

Le droit de récusation étant en effet une restriction au principe du libre choix des experts, il s'en suit que ce droit ne doit être accordé que dans les cas prévus par la loi. Or l'article 17, § 2 est formel, il ne vise que l'hypothèse où les experts ont été désignés *d'office*. Il faut donc l'interpréter restrictivement et n'admettre la récusation *que dans ce cas* et pour les causes énumérées à l'article 283.

C'est ce que la loi de 1889 n'a pas voulu innover sur ce point, elle a voulu conserver à chaque particulier en procès avec l'administration le droit qu'il avait dans la législation

antérieure de se faire représenter par un technicien de son choix et c'est pour atteindre ce résultat qu'elle interdit la récusation de l'expert ainsi désigné.

Cet expert ne sera d'ailleurs pas, ainsi que nous l'avons vu, à l'abri de tout soupçon de partialité, mais la loi a pris des précautions à cet égard en décidant comme nous le verrons qu'en cas de désaccord entre les experts le rapport d'expertise devra faire connaître nominativement l'opinion de chacun d'eux.

L'opinion du tiers expert nommé par le Conseil de Préfecture étant la seule réputée impartiale, il fallait bien permettre au juge de la reconnaître.

Toute personne peut donc être désignée comme expert par les parties, sauf pour l'administration, les fonctionnaires visés à l'article 17, § 1.

Une partie ne pourrait toutefois se désigner elle-même comme son propre expert (26 avril 1851, Rémy). Par application de ce principe une société ne pourrait désigner son président, non plus qu'une commune son maire ou un membre de son conseil municipal, alors même qu'elle serait représentée devant le Conseil de Préfecture par le préfet qui aurait introduit la demande de subvention (23 mars 1877, Brunehaut ; 13 décembre 1878, Legras).

e) *Du mode de récusation.*

La proposition de récusation, déclare l'instruction du 31 juillet 1890, article 17, doit être faite dans les formes prescrites à l'article 309 du Code de procédure. Le délai de récusation est toutefois porté à 8 jours à partir de la notification qui a été faite à l'intéressé de l'arrêté qui a désigné l'expert ou à partir du jour où cet intéressé a connu la cause de récusation.

Il s'agit là d'ailleurs d'un délai de rigueur passé lequel la

proposition de récusation ne serait plus recevable (C.E., 1^{er} juillet 1889).

La récusation est donc proposée par requête, introduite suivant les formes ordinaires, signée par la partie ou son mandataire; elle contient l'indication des causes de récusation, les preuves à l'appui ou l'offre de les fournir par écrit ou par témoin. Cet incident est jugé d'urgence après enquête et convocation des intéressés.

Il est d'ailleurs de jurisprudence que le Conseil reste juge du motif de récusation invoqué, alors même qu'il serait entièrement justifié; cela à la différence des causes d'incapacité à remplir la mission d'expert, qui s'imposent au tribunal et qu'il peut même soulever d'office (Incapacités de droit commun ou bien incapacité spéciale de l'article 17).

f) *Du remplacement des experts.*

Les parties peuvent, jusqu'à la prestation de serment remplacer l'expert qu'elles ont choisi (Circ., 31 juillet 1890, art. 17).

L'expert de son côté peut ne pas accepter la mission qui lui a été confiée, il en est alors désigné un autre à sa place. Il en est de même encore dans le cas où, après avoir accepté sa mission, l'expert ne la remplit pas ou ne dépose pas son rapport dans le délai qui lui a été imparti. Cette dernière hypothèse comporte d'ailleurs une autre sanction : l'expert peut, en outre, être condamné aux frais qu'il a causés par sa négligence et même à des dommages-intérêts (art. 18). Si toutefois l'expert avait des motifs légitimes d'excuse il pourrait invoquer devant le tribunal (1).

Le remplacement des experts s'opère dans les mêmes for-

1. Les experts étant des mandataires, peuvent invoquer les dispositions de l'article 207 du Code civil qui permet de renoncer au mandat quand l'exécution de celui-ci doit faire éprouver un préjudice sérieux.

mes que leur nomination : le Conseil de Préfecture ne peut en particulier remplacer d'office l'expert détaillant primitivement nommé par une partie, sans avoir au préalable, mis cette partie en demeure d'en désigner un nouveau (1).

g) *Du serment des experts.*

Les experts, avant de procéder à leur mission doivent prêter serment, à moins que le Conseil de Préfecture ne les en dispense, du consentement des parties (art. 16).

Cette formalité est substantielle et son omission entraînerait la nullité de l'expertise et du jugement qui s'en suivrait. Toutefois la nullité devrait être invoquée *in limine litis*, elle se trouverait couverte en particulier par le fait que les parties ont assisté ensuite à l'expertise sans protestation ni réserve (12 mars 1880, Bureau).

La prestation de serment et l'expédition du procès-verbal y relatif ne donnent lieu à aucun droit d'enregistrement (enregistrement gratis dans les 20 jours de sa date, 27 ventôse, an IX, art. 14), mais cette exemption n'entraîne pas celle du timbre (Circulaire du 31 juillet 1891, art. 16).

Si les parties sont d'accord à ce sujet le Conseil de Préfecture peut dispenser les experts de la prestation de serment. Ainsi que le fait remarquer M. Henry (n° 512) : « On ne peut que conseiller aux parties d'user du bénéfice de cette disposition. Elles abrègeront ainsi la procédure et diminueront les frais. La formalité du serment est d'ailleurs d'une opportunité discutable, alors que les experts des parties sont librement choisis par elles pour leur servir de défenseurs. »

Remarquons qu'il n'y a pas lieu à nouvelle prestation de serment lorsque les experts après avoir vaqué une première fois procèdent à un supplément d'instruction et que cette opération peut être considérée non pas comme une nou-

1. 12 novembre 1886, Salin ; 20 avril 1888, Ch. de fer du Nord ;
2 août 1888, Gras.

velle expertise mais comme un complément de l'ancienne (17 avril 1869, Josse). En particulier, lorsque les mêmes experts sont chargés d'évaluer sur plusieurs chemins les subventions dues pour les mêmes transports une seule prestation de serment suffit (11 août 1859, Collignon). Mais lorsqu'à la suite de l'annulation d'une expertise, il en est ordonné une nouvelle les experts qui ont déjà prêté serment aux premières opérations doivent le renouveler (17 juin 1848, Deguerre).

Le Conseil de Préfecture détermine la date de la prestation de serment ainsi que l'autorité devant laquelle cette formalité devra avoir lieu, il a toute latitude à cet égard : ainsi il peut parfaitement désigner pour recevoir le serment des experts, le maire même de la commune dont les chemins ont été dégradés (18 janvier 1862, Jumel).

h) Objet de l'expertise.

Aux termes de l'article 16 de la loi du 22 juillet 1889 l'arrêté du Conseil de Préfecture qui ordonne l'expertise doit en fixer l'objet.

Ce texte n'est d'ailleurs que la reproduction abrégée de l'article 302 du Code de procédure civile qui indique que le jugement « énoncera clairement les objets de l'expertise ».

Le tribunal a-t-il donc un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la mission des experts ? Il serait exagéré de le prétendre : l'expertise devenant obligatoire lorsqu'elle est demandée par l'une des parties « pour faire vérifier les faits qui servent de base à la réclamation », la mission des experts doit évidemment porter sur la vérification qui est demandée.

L'expertise peut quelquefois se limiter à un point de fait particulier : notamment, lorsqu'un industriel prétendant que ses transports n'en sont pas possibles conteste le principe même des subventions et refuse d'en discuter le montant ; la mission des experts peut dans ce cas se limiter à l'apprécia-

tion du caractère industriel des transports (26 mars 1886, Bizouard).

Lorsque l'objet du litige n'est pas douteux, il a été jugé que l'arrêté préparatoire qui fixe la mission des experts est suffisamment explicite quand il vise simplement l'état de proposition et la demande (26 juin 1885, Soupiron).

Mais en principe l'arrêté qui ordonne l'expertise ne saurait contenir trop de précisions. L'expertise en notre matière est une opération très complexe : à peine d'être jugée insuffisante, elle doit tenir compte d'une foule d'éléments. Un arrêté fastidieux dans sa minutie sera un guide précieux pour les experts négligents ou inexpérimentés.

Nous citerons donc en fin de ce chapitre, à titre documentaire, un extrait d'arrêté fixant la mission des experts commis en matière de subventions industrielles.

La mission des experts comprend deux phases successives :

- 1^o Les vérifications auxquelles ils doivent procéder ;
- 2^o La rédaction de leur rapport.

1^o *Les vérifications.* — Les opérations d'expertise doivent se faire en présence des parties ou elles dûment appelées. C'est ce qui donne à l'expertise le caractère véritablement contradictoire exigé par l'article 14 de la loi de 1836.

Cependant ce principe n'a pas toujours été admis. Si, avant 1889 les parties étaient le plus souvent convoquées aux opérations matérielles d'expertise, il avait été jugé qu'aucune disposition légale ne prescrivait cette convocation (3 août 1888, André et Châtel) : le caractère contradictoire de l'expertise résultait suffisamment de la désignation de leur expert par chacune des parties (21 déc. 1877, Massignon ; 13 février 1862, Perusse).

La loi de 1889 a rendu obligatoire la convocation des parties ; celles-ci dit l'article 19 « doivent être averties par le ou les experts des jour et heure auxquels il sera procédé à l'expertise, cet avis leur est adressé quatre jours au moins à l'avance par lettre recommandée ». L'article 19 ajoute :

« Les observations faites par les parties dans le cours des opérations doivent être consignées dans le rapport. »

L'inobservation de cette formalité de convocation des parties entraînerait la nullité de l'expertise qui s'en suivrait. Cependant, si les parties ou leurs représentants dûment convoqués n'assistent pas aux opérations, cette absence n'entraîne pas l'irrégularité de l'expertise (2 mars 1900, Ville de Montargis).

Lorsque les experts décident, en cours d'expertise d'effectuer une nouvelle vacation dont ils arrêtent la date en présence des parties, il n'y a pas lieu à nouvelle convocation de celles-ci dans la forme qui vient d'être indiquée (8 déc. 1893, commune de Portiragues).

Quel que soit l'objet de l'expertise, les experts doivent y procéder conjointement (art. 20).

Ils ont pleins pouvoirs pour faire les constatations et recueillir les renseignements qui leur sont utiles ; pour se faire remettre les pièces nécessaires et même procéder à une enquête officieuse (entendre des témoins, sans les assigner en la forme, leur faire prêter serment ni leur faire signer procès-verbal). Il faut cependant que les renseignements ainsi recueillis ne soient plus l'unique motif de l'opinion des experts et que leur rapport mentionne également qu'ils ont procédé à des vérifications matérielles.

L'instruction générale du 6 décembre 1870 prescrit dans son article 112 au service vicinal de fournir aux experts tous les renseignements qui ont servi de base à la préparation de l'état en vertu duquel la demande de subvention a été faite. Le Conseil d'Etat attache un très grand prix à l'exécution de cette prescription : Décharge a souvent été accordée à des industriels parce que l'administration n'avait pas produit de documents et qu'en cette absence l'expertise n'avait pu découvrir de bases suffisantes aux subventions réclamées (1).

1. 6 avril 1900, Paillet ; 15 février 1902, Bonnet ; 18 mai 1904, Procop. ; 4 avril 1906, Voisin ; 22 juin 1906, Girod ; 25 novembre

Les experts *doivent-ils se rendre sur les lieux* pour constater *de visu* les dégradations commises ?

Nous avons vu qu' « aucune disposition législative n'oblige les experts à procéder à leurs opérations avant la réparation des dégradations extraordinaires » (3 déc. 1857, Merlet). Puisqu'ils peuvent attendre pour vaquer que toute trace de dégradation ait disparu ne peut-on pas en conclure que les experts ont au surplus la faculté de se dispenser de visiter les chemins dégradés.

On doit décider que cette formalité de visite des lieux est indispensable. Le Conseil d'Etat se refuse toujours à admettre les subventions établies uniquement sur des calculs, des moyennes. Les experts ne peuvent donc se contenter d'un simple travail de cabinet. Il faut qu'ils procèdent sur place à leurs constatations (4 juin 1857, Besson).

Certes, il est des cas, assez rares d'ailleurs, où toute constatation directe des dégradations est impossible. « Ainsi lorsque les chemins servent à une circulation intense, il faut alors qu'ils soient régulièrement entretenus, qu'à mesure que les dégradations se commettent elles soient réparées, si bien que les traces de ces dégradations disparaissent forcément et qu'on ne peut les constater qu'en établissant à la fin de l'année l'augmentation des dépenses d'entretien. Les industriels ne peuvent pas se plaindre de ce mode de procéder, car il est de leur intérêt que les chemins soient viables en tout temps. Tout ce qu'on peut exiger, c'est que les experts dans leurs calculs indiquent les éléments qui servent de base à leur appréciation, notamment le nombre des voitures, le poids des marchandises transportées, la saison dans laquelle les transports ont eu lieu » (Conclusions Aucoc,

1908, Dubois ; 4 décembre 1908, Thomas ; 25 juin 1909, Bian ; 28 avril 1911, Montmasson et Acchiardo ; 12 janvier 1912, Arnault et Montrobert ; 13 janvier 1913, Houillères de l'Hérault-Saint-Cervais ; 30 juin 1914, Baillet ; 8 mai 1925, Houillères de France.

7 juin 1866, Forges de Franche-Comté, Lebon, p. 626 ; 3 août 1888, Bouvet et note).

Si donc, il y a dans ce cas, exceptions à la règle de l'évaluation directe des subventions d'après le montant des dégradations extraordinaires constatées, cela ne saurait dispenser les experts de justifications qu'ils ne peuvent trouver que dans une visite des lieux (1).

Les experts doivent donc procéder à des vérifications de fait : ils doivent constater l'état de viabilité des chemins ; s'entourer de tous les renseignements pouvant permettre d'apprécier la viabilité antérieure aux transports, examiner le tableau des chemins entretenus à l'état de viabilité et les observations qu'il a pu motiver, étudier la nature du sol et les conditions de construction de la chaussée, analyser les mémoires de l'administration...

Les experts doivent ensuite évaluer les dégradations, apprécier leur caractère extraordinaire et fixer en proportion le montant des subventions. Dans cette phase de leur travail et à peine de voir leur expertise jugée insuffisante, ou arbitraire ils doivent *tenir compte de tous les éléments* que nous avons énumérés à propos de la quotité des subventions (2).

2^o *Le rapport.* — Les vérifications terminées, les renseignements pris, et les parties entendues s'il y a lieu, les experts doivent au tribunal un rapport circonstancié auquel ils joignent l'expression *motivée* de leur opinion.

Le rapport, obligatoirement rédigé sur papier timbré se divise en deux parties :

La première énonce le transport des experts, leurs vérifications et les dires des parties au cours des opérations (art.19).

La seconde contient l'avis des experts.

1. 16 mars 1857, Grimali : l'expert avait « refusé de se rendre sur les lieux pour constater l'état du chemin et les circonstances dans lesquelles les transports avaient eu lieu » ; décharge a été accordée.

2. V. p. 72.

18 mai 1904, Biron ; 28 juillet 1922, Berody ; *id.*, Raget ; 31 juillet 1925, Cluzet et autres.

« S'il y a plusieurs experts dit l'article 20, ils procèdent ensemble à la visite des lieux et dressent un seul rapport. Dans le cas où ils sont d'avis différent, ils indiquent l'opinion de chacun et les motifs à l'appui. »

Cette prescription de rédiger un seul rapport n'est cependant pas substantielle, et son inobservation n'entraîne pas la nullité de l'expertise (11 nov. 1898, Rivalier ; 2 déc. 1898, Japiot).

Il y a lieu de remarquer que, selon l'article 318 du Code de procédure civile, les experts, non seulement, ne doivent dresser qu'un seul rapport, mais encore, ils doivent en rappelant les divers avis qui ont pu être formulés, éviter de faire connaître l'opinion personnelle de chacun d'eux. Cette interdiction n'a pas été reproduite par la loi de 1889 ; l'exposé des motifs de cette loi indique bien au contraire, que si les experts ne doivent dresser qu'un seul rapport ils doivent *toujours* en cas de partage indiquer nominativement l'opinion de chacun.

Cette différence tient aux caractères particuliers de l'expertise faite devant les conseils de préecture :

L'expert désigné par chacune des parties est, avons-nous vu, son défenseur, son mandataire, il est là pour plaider sa cause devant l'expert désigné par le Conseil.

Il n'est nullement le technicien impartial auquel le Code de procédure a confié la haute mission d'éclairer les magistrats judiciaires. Tenant sa mission, non plus de la confiance unanime des parties, mais bien de la volonté d'une seule d'entre elles il fallait que l'on pût identifier son opinion.

Les juges ne sont point astreints à suivre l'avis des experts (art. 22). Cela est conforme aux principes généraux en matière d'expertise et consacré également par l'article 323 du Code de procédure civile. L'avis des experts ne doit servir qu'à éclairer le tribunal qui reste libre de statuer suivant la conviction qu'il s'est faite d'après l'instruction et les débats.

C'est pour cela que le rapport doit contenir tous les élé-

ments d'appréciation sur lesquels se sont fondés les experts : indication des documents et des sources où ils ont puisé leurs renseignements (1).

Les règles sont ici les mêmes qu'en matière civile.

Si le conseil de préfecture ne trouve pas dans le rapport d'expertise des éclaircissements suffisants, il peut ordonner un supplément d'instruction, ou bien exiger que les experts comparaissent devant lui pour fournir les explications nécessaires (art. 22).

Cette procédure ne sera généralement plus possible lorsque l'affaire sera devant le Conseil d'Etat et il arrivera alors souvent que faute de justifications suffisantes dans le rapport et vu la tardiveté de la nouvelle expertise qui pourrait être ordonnée, le tribunal accorde décharge de la subvention réclamée (2).

Lorsque l'expertise est déclarée insuffisante par le conseil, celui-ci, peut en laisser les frais à la charge des experts s'il y a eu négligence de leur part. Il peut en être de même encore en cas d'expertise irrégulière (3).

De tout cela résulte l'importance qu'il y a dans l'arrêté qui nomme les experts, de préciser en détails la mission qu'ils ont à remplir.

Les divers points sur lesquels il convient d'attirer leur attention sont résumés dans le passage suivant que nous extrayons d'un arrêté de Conseil de Préfecture :

« Les experts devront se rendre ensemble sur les lieux ;

Indiquer si les chemins litigieux sont portés au tableau des chemins entretenus à l'état de viabilité et si des réclamations ont été faites par le subventionnaire lors de la publication du

1. 13 mars 1862, Crapez ; 14 juin 1862, Bodelot ; 16 février 1912, Antoine.

2. Il pourrait en être autrement toutefois si l'industriel par une offre amiable avait reconnu lui-même devoir une partie de la somme qui lui est réclamée (11 décembre 1885, Sueur).

3. Le vice de forme devrait dans ce cas être invoqué *in limine litis*, il ne saurait être invoqué pour la 1^{re} fois devant le Conseil d'Etat (1^{er} juin 1888, Ancel).

tableau ; indiquer dans tous les cas quel était l'état de viabilité avant et après les transports, les conditions de construction de la chaussée et la nature du sol ;

Etablir l'usure et les dégradations résultant de la circulation générale, indiquer comment les conditions ordinaires de cette circulation ont été établies et les dépenses qui en résultent ;

Rechercher s'il existe des causes générales de dégradation dépendant des saisons et des conditions atmosphériques pendant lesquelles les transports ont été effectués ;

Indiquer la circulation à laquelle l'industriel a régulièrement droit ;

Indiquer si des transports ont été effectués par d'autres industriels et rechercher la part de dégradation qui leur incombe ;

Constater la nature et le nombre des voitures employées, la nature et le poids des chargements, les distances parcourues, faire à cet effet les relevés nécessaires sur les livres ou états qui pourraient leur être fournis par l'administration ou les parties ;

Déterminer l'augmentation des frais d'entretien que ces transports peuvent avoir occasionnés, en indiquant dans quelle mesure il est tenu compte des causes générales de dégradations, du droit de circulation normale de l'industriel et des dégradations dont les causes doivent être attribuées aux transports d'autrui ;

Indiquer, d'après ces données, d'après les constatations de visu, s'il est possible, et d'après les renseignements recueillis sur place, quelles dégradations ont été véritablement causées par les transports litigieux et si ces dégradations ont un caractère extraordinaire ;

Evaluer en argent la subvention destinée à couvrir le dommage causé par les dégradations, quelque important qu'il soit ;

Indiquer les sources et les documents où ils ont puisé leurs

renseignements et les éléments d'appréciation sur lesquels sont basées leurs conclusions ;

Indiquer, dans le cas où ils seraient d'avis différents, nominativement, l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui ;

Consigner les observations faites par les parties dans le cours de leurs opérations. »

Le rapport d'expertise doit être déposé au greffe dans le délai fixé par le conseil de préfecture. En cas de retard injustifié les experts pourraient éventuellement être remplacés et même condamnés aux frais frustratoires et à des dommages-intérêts.

Les parties sont ensuite invitées par une notification faite administrativement à prendre connaissance de ce rapport et à fournir leurs observations dans le délai de 15 jours ; une prorogation de délai peut d'ailleurs leur être accordée (art. 21).

i) *Frais et honoraires des experts.*

C'est actuellement la loi de 1889 et le décret-tarif du 28 mars 1921 qui règlent cette matière.

Les experts doivent donc joindre à leur rapport un état de leurs débours (décret 1921, art. 2) ; cet état est rédigé sur timbre et sur feuille séparée (Circ. 31 juillet 1890, art. 23).

Au vu de ces données le Président du Conseil de Préfecture (loi 1889, art. 23) fait par arrêté la taxe des frais d'expertise conformément aux règles suivantes :

Les rémunérations auxquelles ont droit les experts leur sont allouées à titre et sous forme d'honoraires sans préjudice du remboursement des frais et débours (décret 1921, art. 2).

Dans les honoraires sont comprises toutes les sommes allouées pour l'étude de dossiers, frais de mise au net du rapport, dépôt du rapport, et, d'une manière générale pour tout

travail personnellement fourni par l'expert et pour toute démarche faite par lui en vue de l'accomplissement de sa mission (art. 2).

Les honoraires sont taxés par le Président qui tient compte des difficultés des opérations et de l'importance, de l'utilité et de la nature du travail fourni (art. 2).

Les débours et frais divers, tels que le papier timbré, l'enregistrement, le port des lettres et des paquets, les frais de copie ou de dactylographie et le coût de tous travaux et opérations indispensables à l'accomplissement de la mission de l'expert font l'objet d'un état présenté au Président. Celui-ci rejette les débours et les frais qui ne sont pas dûment justifiés, il réduit le montant de ceux qui lui paraissent excessifs (art. 5).

Lorsque l'expert s'est déplacé au delà de dix kilomètres de sa résidence, il lui est alloué pour frais de voyage par kilomètre parcouru, tant à l'aller qu'au retour 20 centimes si le transport a été effectué par voie ferrée et 60 centimes si le transport a eu lieu autrement (art. 6).

La première de ces taxes est applicable de droit quand le lieu de l'expertise est desservi par une voie ferrée (art. 6).

Le transport effectué en dehors des limites du département n'entre pas en compte (art. 6).

En outre des frais de voyage, il est alloué à l'expert dix francs par chaque demi-journée de déplacement (art. 6).

Les parties ou les experts peuvent, dans le délai de trois jours à partir de la notification qui leur en est faite, contester l'arrêté-taxé devant le Conseil de Préfecture statuant en Chambre du conseil (loi 1889, art. 23).

L'arrêté soit du Président, soit du Conseil de préfecture ne comporte que la fixation des sommes à allouer, il ne préjuge absolument en rien de la question des dépens. L'attribution de la part de frais à supporter par chaque partie sera faite, comme celle des dépens dans l'arrêté définitif (loi 1889, art. 62 et 66 ; Circ. 31 juillet 1890, art. 23).

L'arrêté du président tient lieu d'exécutoire contre la partie qui a requis l'expertise, ou contre les parties solidai-
rement quand l'expertise est ordonnée d'office. L'exécution
peut en être demandée avant même que le jugement ait
été rendu sur le fond (Circ. 31 juillet 1890, art. 23 ; 10 février
1889, Ville de Limoges).

CHAPITRE VII

DU JUGEMENT ET DE SA NOTIFICATION

Lorsque le Conseil de Préfecture s'estime suffisamment éclairé, il statue au fond : il a alors un pouvoir souverain d'appréciation ; il n'est aucunement lié par l'opinion des experts (art. 22 de la loi de 1889), il peut donc, tout en adoptant les mêmes bases que ceux-ci tirer des conclusions différentes.

Il ne peut pas, toutefois fixer le montant de la subvention qu'il accorde, à un chiffre supérieur à celui formulé dans la demande de l'administration : il statuerait ainsi ultra-petita ce qui lui est interdit (23 mars 1888, Deregnaucourt ; 30 juin 1922, Vivon). Il ne peut pas non plus, condamner l'industriel aux intérêts des sommes allouées ; il est de règle en effet qu'en matière de réclamations contre les contributions directes et taxes assimilées, les intérêts de retard ne courent pas (5 juin 1874, Parent et Cie).

La procédure selon laquelle sont prononcés les jugements des Conseils de Préfecture est réglée au titre IV de la loi du 22 juillet 1889, certains points spéciaux aux subventions industrielles méritent cependant une mention particulière.

C'est tout d'abord la question de la convocation des parties à l'audience.

Contrairement à une opinion admise dans certains traités (Henry, *op. cit.*, p. 523 ; Villers, p. 147) cette convocation n'est pas obligatoire dans tous les cas.

La raison qui avait fait douter de cette solution vient de ce que l'article 11 de la loi de 1889 établit une distinction en-

tre les taxes assimilées dont le recouvrement est confié à l'administration des contributions directes et celles dont le recouvrement s'opère autrement.

Les règles applicables à la première catégorie de taxes n'auraient pas été applicables aux secondes et en particulier l'article 44, § 3 qui précise « qu'en matière de contributions directes ou de taxes assimilées... l'avertissement n'est donné qu'aux parties qui ont fait connaître antérieurement à la fixation du rôle leur intention de présenter des observations orales » ; cet article, n'aurait pas été applicable aux subventions industrielles. Le Conseil d'Etat a cependant décidé le contraire en se fondant sur ce que l'article 44 précité « ne fait aucune distinction entre les différentes taxes assimilées suivant que leur assiette est ou n'est pas confiée à l'administration des contributions directes » (22 déc. 1913, Pouillard).

Les parties désirant être convoquées à l'audience doivent donc faire connaître qu'elles entendent user du droit de présenter des observations orales.

Si la partie est représentée devant le Conseil, la notification du jour de l'audience doit être faite d'après l'article 44, § 1 à son mandataire ou défenseur domicilié dans le département. Cependant, le Conseil d'Etat ne semble pas admettre que cette seule notification au défenseur soit suffisante : il exige aussi la notification à la partie elle-même (3 juillet 1896, David ; 3 déc. 1897, Claude Géhin).

Cette notification est faite quatre jours francs au moins avant la séance : elle est envoyée par le secrétaire greffier par lettre recommandée en franchise (Circulaire, 31 juillet 1890, art. 44).

Si malgré leur demande les intéressés ne reçoivent pas de convocation, l'arrêté intervenu est entaché d'un vice de forme susceptible d'entraîner son annulation en appel. Ce vice peut d'ailleurs être couvert par l'arrivée spontanée des parties à l'audience.

A l'audience, après le rapport qui est fait par un des conseillers, les parties peuvent, soit en personne, soit par mandataire, formuler des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites (art. 45).

« Mais elles ne sont admises à présenter aucune conclusion nouvelle, aucun moyen nouveau, ou du moins le Conseil de Préfecture ne peut les accueillir sans ordonner un supplément d'instruction. C'est une des conséquences nécessaires du caractère de la procédure devant les conseils de préfecture qui est d'être essentiellement écrite » (Rapport de M. Clément au Sénat, 17 janvier 1889).

Le Conseil de Préfecture peut également entendre les agents de l'administration vicinale ou les appeler devant lui pour fournir des explications (art. 45).

Le commissaire du gouvernement donne ensuite ses conclusions (art. 46) et les débats sont clos.

La décision est prononcée en audience publique après délibéré hors la présence des parties (art. 47).

EXPÉDITION DES ARRÊTÉS.

Les parties en cause ont le droit de prendre connaissance des décisions rendues par le Conseil de Préfecture.

C'est le secrétaire-greffier qui est chargé de donner cette communication et de délivrer les expéditions des dits arrêtés (art. 51).

Lorsque les expéditions sont délivrées au préfet ou aux maires il suffit qu'elles soient sur papier libre ; mais lorsque ce sont des particuliers qui les requièrent elles doivent être délivrées sur timbre, quel que soit le montant de la subvention en cause. Elles ne sont soumises à aucun droit d'enregistrement (loi 15 mai 1818, art. 78 et suiv.). Les premières expéditions sont d'ailleurs exemptes de tout autre droit ; les autres sont passibles en outre du droit de copie.

Conformément à une jurisprudence antérieure que la loi

de 1889 n'a fait que confirmer, les expéditions, pas plus que les arrêtés eux-mêmes ne sont revêtus de la formule exécutoire. Les arrêtés des conseils de préfecture sont, dit l'article 49, exécutoires d'eux-mêmes et emportent hypothèque légale.

NOTIFICATION.

Encore faut-il qu'ils soient notifiés aux parties, quoique le défaut de notification d'un arrêté n'en entraîne pas la nullité (23 mars 1888, Deregnaucourt) ; l'exécution forcée d'un arrêté ne peut en effet être poursuivie avant la mise en demeure de la partie condamnée d'avoir à exécuter volontairement. Cette mise en demeure résulte de la notification de la décision.

La notification émane de l'une des parties à l'instance.

Si elle est faite au nom d'un industriel, elle est alors adressée à la commune en la personne de son représentant : le maire, s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires ; le préfet, s'il s'agit de chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Dans ce cas le ministère d'un huissier est nécessaire, les particuliers ne pouvant employer la voie administrative pour faire les notifications qui sont à leur charge (20 juillet 1832, Ville de Troyes) ; mais les frais qui en résultent restent à la charge de celui qui fait signifier : la règle en notre matière étant ainsi que nous le verrons de n'admettre d'autres dépens que les frais d'expertise (Inst. 31 juillet 1890, art. 64).

La notification peut, d'un autre côté, émaner des communes intéressées (ou de leurs représentants, maire ou préfet). On a longtemps discuté la question de savoir dans quelle forme devait, dans ce cas, se faire cette notification.

Devait-elle être faite par ministère d'huissier ou bien la forme administrative usitée en matière de contributions directes suffisait-elle ?

La difficulté provenait de ce que la loi de 1889 dans son article 51, § 3 qui laisse subsister au profit de l'administration

les règles de notification antérieures, ne fait pas mention des taxes *incomplètement assimilées* aux contributions directes, alors que l'article 11, § 4 établit au contraire à leur sujet des règles générales différentes.

Devait-on dès lors soumettre les subventions industrielles aux règles générales ou bien au contraire devait-on les faire bénéficier des règles particulières de notification admises en matière de contributions ?

Certains auteurs, M. Henry (n° 526), M. Villers (n° 91) estimaient nécessaire la signification par huissier. D'autres, MM. Teissier et Chapsal, p. 395 jugeaient suffisante la notification administrative. C'était d'ailleurs l'opinion du ministre de l'Intérieur dans son Instruction du 31 juillet 1890, article 5 « Ni l'article 44, ni l'article 51 ne font de différence entre les deux catégories de taxes, et le second de ces articles se borne à disposer qu'il n'est pas dérogé aux règles établies pour la notification des décisions en matière de contributions directes ou de taxes assimilées. D'autre part, ces matières ne comportent pas de dépens ; un texte précis serait donc nécessaire pour justifier une exception à cette règle générale » (Qui dit signification extra judiciaire dit frais d'huissier).

C'est en ce dernier sens que s'est fixée la jurisprudence.

Les subventions industrielles étant recouvrées comme en matière de contributions directes (art. 14 de 1836) ; c'est-à-dire les constatations auxquelles elles donnent lieu devant être jugées sans frais, les représentants des communes ne sont pas tenus de notifier les décisions des conseils de préfecture en cette matière par acte d'huissier, la notification peut être valablement faite en la forme administrative (21 janvier 1910, Bouchet).

Il est donc procédé à cette notification dans la forme précisée par l'instruction du 31 juillet 1890, art. 51.

Le secrétaire-greffier délivre *au préfet* une copie sur papier libre des arrêtés intéressant le département et les communes, « le préfet communique cette copie aux intéressés dans la

forme administrative, le maintien de cet usage ne lèse aucun droit, il assure l'exécution de l'arrêté et est conforme aux principes généraux qui confèrent au préfet la représentation et la tutelle des communes ».

Il est tiré reçu ou dressé procès-verbal de cette notification par l'agent qui y procède et cela suffit pour faire courir à l'égard de l'industriel les délais d'opposition et de pourvoi en Conseil d'Etat dont parlent les articles 52 et 57.

La notification faite à partie ou à domicile doit donc rappeler à l'intéressé lorsque l'arrêté est contradictoire qu'il a un délai de deux mois pour faire appel au Conseil d'Etat, et lorsque l'arrêté est rendu par défaut qu'il a un délai de deux mois à dater de l'expiration du délai d'opposition (un mois après la notification) (art. 52 et 57).

L'acte de notification contient en outre l'invitation au subventionnaire de faire connaître dans le délai de 15 jours s'il entend se libérer en nature ou en argent, en l'avertissant que l'absence de déclaration dans ce délai sera considérée comme une option pour le paiement en argent (Inst. générale, 1871, art. 113).

Lorsque la subvention concerne une propriété de l'Etat c'est encore par les soins du préfet (art. 51) que la décision du Conseil de Préfecture doit être notifiée à l'administrateur intéressé (le plus souvent le conservateur des eaux et forêts pour les forêts domaniales).

CHAPITRE VIII

VOIES DE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DU CONSEIL DE PRÉFECTURE

Les arrêtés des Conseils de préfecture sont susceptibles des mêmes voies de recours que toutes les autres décisions rendues par eux en matière contentieuse et en premier ressort. Ces voies de recours sont : l'opposition, la tierce-opposition, l'appel.

Nous nous attacherons simplement aux difficultés particulières qui présentent en notre matière l'opposition et l'appel ce sont d'ailleurs les seules voies de recours d'usage courant et leur exercice a soulevé quelques points délicats.

§ 1^{er}. — OPPOSITION.

« Les arrêtés non contradictoires des conseils de préfectures en matière contentieuse peuvent, dit l'article 52, être attaqués par voie d'opposition dans le délai d'un mois à dater de la notification qui en est faite à la partie. »

Il importe donc de savoir quand on peut considérer un arrêté comme contradictoire ou bien rendu par défaut.

« Sont contradictoires déclare l'article 53 les arrêtés rendus sur requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique. »

Le défaut devant les conseils de préfecture ne peut donc provenir que de l'absence de défenses écrites et non de la simple absence de conclusions orales à l'audience ; celles-ci

important peu, elle ne suffiraient d'ailleurs pas à elles seules et en l'absence de tout mémoire écrit à rendre l'instance contradictoire (cf. Inst. 22 juillet 1889, art. 52-53).

De là découlent les conséquences suivantes :

Devant les conseils de préfecture l'opposition n'est possible que de la part du défendeur (industriel). L'hypothèse que la procédure civile réglemente sous le nom de défaut-congé lorsque l'avoué du demandeur ne comparait pas à l'audience ne peut se concevoir ici.

En second lieu, l'opposition n'est recevable qu'autant que le défendeur a été régulièrement mis en demeure de produire ses défenses et qu'il n'a présenté aucune défense écrite sur le fond même du litige (1).

Il est admis que les simples conclusions du défendeur tendant à la communication d'une pièce ou à l'obtention d'un sursis ne sont pas suffisantes pour faire rejeter l'opposition ultérieure. Il pourrait cependant en être autrement si l'industriel mis en demeure de payer une subvention avait motivé son refus dans des lettres qui auraient été soumises au conseil de préfecture : l'opposition dans ce cas ne serait plus recevable (10 mai 1890, Thomas).

Mais c'est dans le cas d'expertise que se sont élevées les principales difficultés sur le point de savoir quand l'arrêté du conseil de préfecture est ou non rendu par défaut.

Un point hors de doute est d'abord le suivant :

Lorsqu'une partie n'a pas présenté de défense devant le conseil de préfecture, l'arrêté intervenu contre elle est rendu par défaut bien que cette partie ait été mise en demeure de se défendre, et que faute par elle d'avoir désigné un expert pour la représenter, le tribunal lui en ait nommé un d'office (13 février 1860, Parquin ; 24 avril 1862, Ch. de fer d'Orléans).

En serait-il de même si la partie avait ultérieurement comparu à l'expertise, ou mieux, avait présenté des observa-

1. La partie qui n'aurait pas été appelée à l'instance pourrait faire *tierce-opposition* à la décision qui lui est préjudiciable (art. 57).

tions orales qui auraient été consignées dans le procès-verbal? Antérieurement à la loi de 1889, le Conseil d'Etat paraissait admettre cette comparution comme suffisante pour donner à l'arrêté qui s'en suivait le caractère contradictoire (7 sept. 1861, Ambeau ; 17 déc. 1862, Minelle) ; mais cette jurisprudence était fortement critiquée (Dalloz, *J. G., Voirie par terre*, n° 1020 ; Serrigny, *Revue critique*, 1863, p. 16) elle ne serait vraisemblablement pas confirmée depuis la loi de 1889 dans l'esprit de laquelle les simples observations orales, même faites à l'audience — et *a fortiori* devant les experts — ne suffisent pas pour donner à l'instance le caractère contradictoire (Cf. Inst. 31 juillet 1890, art. 52-53, § 2).

Il a été jugé par contre que l'arrêté est *contradictoire lorsque la partie a désigné elle-même son expert* (13 février 1862, Pérusse). Cette nomination peut en effet être considérée comme une défense écrite, alors même que la partie n'aurait ensuite produit aucune autre défense pour contester les prétentions de l'administration ; d'ailleurs cet expert est un peu son mandataire dans l'affaire.

Depuis 1889 il existe un cas où malgré les défenses écrites qu'elles ont pu produire les parties sont autorisées à former opposition : c'est lorsqu'elles *n'ont pas eu connaissance du rapport d'expertise* (art. 53, § 2). Cette hypothèse s'applique aussi bien au demandeur originaire qu'au défendeur.

« En effet, a déclaré le rapporteur au Sénat, l'expertise exerce le plus souvent une influence considérable sur la décision du conseil et il est équitable de réserver aux parties le droit de la discuter devant lui, si on ne les avait pas mises en demeure d'en prendre connaissance dans la forme prescrite par l'article 21 » (1).

L'assistance des parties à l'expertise ne serait pas suffisante pour rendre l'arrêté contradictoire. Toutefois le droit de faire opposition tomberait s'il était établi que la partie

1. V. p. 132.

non touchée par notification a eu en fait connaissance du rapport d'expertise¹ (Inst. 31 juillet 1890, art. 52-53).

Quand l'opposition est jugée recevable, l'affaire est remise en l'état où elle était avant l'arrêté par défaut et le Conseil l'examine à nouveau, après quoi il prend un nouvel arrêté rendant caduc le premier. L'opposition suspend donc l'exécution de celui-ci. Cependant, par application d'une règle générale admise en matière administrative et tenant aux exigences du service public le juge statuant par défaut reste toujours libre d'ordonner l'exécution provisoire nonobstant opposition (art. 55).

Lorsque la requête introductive d'instance met en cause plusieurs parties et que l'une ou plusieurs d'entre elles ne présentent pas de mémoire en défense, l'article 54 prévoit une procédure spéciale rappelant un peu la procédure civile du défaut profit joint.

« Le conseil surseoit à statuer sur le fond et ordonne que les parties défaillantes seront averties de ce sursis et... invitées de nouveau à produire leur défense dans un délai qu'il fixe. Après l'expiration du délai, il est statué par une seule décision qui n'est susceptible d'opposition de la part d'aucune partie. »

Tous les arrêtés par défaut des conseils de préfecture, sauf les arrêtés profit joint précédents sont en principe attaquables par opposition. Cette voie de recours n'est cependant pas ouverte ainsi que nous le verrons contre les arrêtés du président du conseil de préfecture statuant en référé et ordonnant un constat urgent : l'objet même de ces arrêtés exige une exécution immédiate.

TIERCE OPPOSITION. — « Toute partie peut former tierce opposition à une décision qui préjudicie à ses droits et lors de laquelle ni elle, ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés » (art. 56).

Cette phrase, copiée textuellement sur l'article 474 du

Code de procédure prouve que la loi du 22 juillet 1889 a entendu emprunter à la procédure civile l'ensemble des règles de la tierce opposition : qu'il nous suffise donc d'y renvoyer.

Signalons cependant que cette voie de recours diffère de l'opposition aux deux points de vue suivants.

1^o Elle ne peut émaner que de personnes qui ne figureraient pas à l'instance soit par elle-même soit par leurs représentants ;

2^o Elle n'est pas enfermée dans les mêmes délais de rigueur que l'opposition, de telle sorte qu'elle reste recevable aussi longtemps que l'eût été l'action principale elle-même.

§ 2. — RECOURS EN CONSEIL D'ETAT.

Un recours au Conseil d'Etat est ouvert contre les arrêtés des conseils de préfecture. Ces tribunaux sont en effet essentiellement une juridiction de premier degré quelque minime que soit l'intérêt pécuniaire engagé.

A la différence de l'opposition qui aboutit à la rétraction de la décision attaquée, par le Conseil de préfecture même qui a statué, l'appel est une voie de réformation devant la juridiction supérieure : le Conseil d'Etat. Les points débattus et tranchés par les premiers juges et sur lesquels l'appel est interjeté sont remis en question. Mais, en principe, ceux là seuls sont examinés — celà résulte du double degré de juridiction : *tantum devolutum quantum appellatum* ; l'appel ne saisit donc le Conseil d'Etat du droit de réformer le premier jugement que sur les chefs critiqués par l'appelant : les charges de celui-ci ne peuvent par suite être aggravées que si l'intimé forme de son côté appel incident.

Autre conséquence du double degré de juridiction : l'appelant ne peut reprendre devant le Conseil d'Etat que les conclusions qu'il avait déjà soumises au Conseil de Préfecture. Les demandes nouvelles seraient déclarées irrecevables.

On ne pourrait ainsi soulever pour la première fois devant le Conseil d'Etat la question de la régularité d'une expertise

(23 mars 1888, Deregnaucourt ; 15 juin 1888, Ansel) ou des frais auxquels elle peut donner lieu (12 février 1875, Bourdon) non plus qu'alléguer pour la première fois le caractère agricole des transports (29 juillet 1881, Mahieu).

Ce sont d'ailleurs les règles ordinaires relatives à l'instruction et au jugement des affaires portées en appel au Conseil d'Etat qui s'appliquent ici,— nous sortirions de notre cadre en les retraçant. Nous nous bornerons donc à indiquer les conditions essentielles d'admission du recours qui résultent de la loi de 1889.

a) *Arrêtés susceptibles d'appel.*

En principe tous les arrêtés des Conseils de préfecture sont susceptibles d'appel. Cependant par application de l'article 60 qui rend applicables ici les règles de la procédure civile il faut faire une distinction entre les arrêtés simplement préparatoires et les arrêtés interlocutoires.

« Sont réputés *préparatoires* les jugements rendus pour l'instruction de la cause et qui tendent à mettre le procès en état de recevoir un jugement définitif. »

« Sont réputés *interlocutoires* les jugements rendus lorsque le tribunal ordonne, avant dire droit, une preuve, une vérification ou une instruction qui préjuge le fond » (Inst. 31 juillet 1890, art. 60).

Les premiers ne sont susceptibles d'appel qu'après le jugement définitif et conjointement avec l'appel de ce jugement. Il en est ainsi des jugements ordonnant soit une expertise (1) soit un supplément d'expertise (2) ou encore de ceux nommant un expert d'office à une partie faute par elle d'en avoir désigné un dans le délai voulu (3).

1. 5 janvier 1877, Chambard ; 4 janvier 1878, Cheilus ; 11 juin 1886, Lacombe ; 13 décembre 1890, Mines de la Chapelle-sous-Dun ; 26 juin 1901, Caron.

2. 13 février 1892, Péquart.

3. 27 décembre 1860, Bayecourt ; 15 décembre 1864, Marcellin ; 23 décembre 1881, Macrez ; 18 juillet 1884, Vivier.

Quant aux arrêtés rendus contradictoirement qui ont un caractère interlocutoire, ils peuvent être déférés au Conseil d'Etat avant l'arrêt définitif. Tels sont les arrêtés qui, statuant sur le caractère industriel des transports, déterminent ceux qui devront être seuls pris en considération pour fixer le montant de la subvention (1).

b) *Délai.*

Le recours au Conseil d'Etat doit, à peine de déchéance, être formé dans un délai de deux mois (2). Passé ce délai le demandeur serait forcé ; il le serait encore si avant l'expiration du délai il avait acquiescé au jugement en question. Il convient d'ailleurs de remarquer que, devant la juridiction administrative où l'appel ne produit pas d'effet suspensif, l'exécution volontaire et sans réserve n'est pas considérée comme valant acquiescement (1^{er} avril 1887, Ville de Paris).

Ce délai de deux mois commence à courir dit l'article 57 « à dater de la notification lorsque les jugements sont contradictoires, et à dater de l'expiration du délai d'opposition s'ils sont rendus par défaut ».

A l'égard des jugements préparatoires ou interlocutoires c'est l'expiration du délai d'appel pour le jugement définitif qui met fin à la durée de recevabilité du pourvoi.

C'est donc, en principe la notification de l'arrêt qui est à l'origine des délais d'opposition et d'appel. Mais cette notification est-elle toujours nécessaire ? Autrement dit : la partie qui veut faire courir les délais contre son adversaire doit elle en tous cas y procéder ?

Il est de règle devant les tribunaux judiciaires que nul ne

1. 16 novembre 1883, Préfet Pas-de-Calais c. Mot ; *id.*, Commune de Bourdon.

2. Ce délai peut être augmenté ajoute l'article 58, conformément à l'article 73 du Code de Procédure civile (modifié par la loi du 13 mars 1922) lorsque le requérant est domicilié hors de la France continentale (Il est porté à 3 mois pour l'Algérie où le système des subventions industrielles a été étendu par décret du 5 juillet 1854).

se forelôt soi-même — c'est-à-dire que les actes signifiés par une partie ne peuvent lui nuire ni lui faire encourir de déchéance — ; dès lors, la partie qui reçoit signification d'un jugement ordinaire et qui désire mettre son adversaire en demeure d'interjeter appel dans les délais prescrits, doit à son tour lui adresser une contre notification. Chaque acte ne fait, en effet, courir les délais qu'à l'encontre de celui qui le reçoit.

Cette règle doit-elle être étendue à la procédure devant les conseils de préfecture ? oui en principe (art. 57). Toutefois, en matière de subventions industrielles il y est apporté d'importantes dérogations tenant au mode spécial de recouvrement prescrit par la loi du 21 mai 1836.

Nous avons vu, en effet, que d'après l'article 14 les subventions doivent être recouvrées *comme en matière de contributions directes*.

Il s'en suit, et c'est ce que le Conseil d'Etat déclare, que les instances auxquelles elles donnent lieu doivent être jugées sans autres frais que ceux de timbre et d'expertise, en particulier, *que les frais de signification par acte extra-judiciaire sont inutiles* et qu'il n'y a donc pas lieu d'imposer ce mode de signification aux parties.

« Considérant disent de nombreux arrêts que les subventions spéciales pour dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux sont recouvrées comme en matière de contributions directes ; qu'il suit de là que les constatations qui y sont relatives doivent être jugées sans frais, et que, pour faire courir le délai dans lequel sous peine de déchéance, les pourvois peuvent être formés, les parties ne sont pas tenues de notifier ces décisions par acte extra-judiciaire... » (1).

Nous avons vu (2) une première conséquence de cette jurisprudence : les particuliers, industriels ou propriétaires voulant se pourvoir en Conseil d'Etat doivent le faire dans les

1. 9 décembre 1898, Préfet d'Alger ; 21 janvier 1910, Bouchet.

2 P. 139-140.

deux mois de la notification administrative qu'ils ont reçue.

Mais supposons au contraire que l'acte d'appel émane de l'administration ; c'est alors que la question du point de départ du délai de recevabilité présente le plus de difficulté. Cela tient à ce que les particuliers ne disposent pas pour mettre leurs adversaires en demeure, de cette formule simple qui est la notification administrative.

Doit-on, dès lors, comme certains auteurs l'ont pensé (Villers, n° 93) rompre avec la règle énoncée précédemment et contraindre ces particuliers — à l'inverse de l'administration — à faire une signification par huissier ? — ou bien — doit-on, au contraire, les dispenser de tout acte de procédure ?

C'est à cette dernière solution que s'est rallié le Conseil d'Etat.

D'après la jurisprudence en effet, les délais courent contre les préfets ou les maires agissant au nom des communes intéressées *en dehors de toute signification des subventionnaires*.

A l'égard *du préfet*, le conseil d'Etat a décidé que, « lorsque les subventions réclamées concernent des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun le préfet, étant à la fois chargé de notifier administrativement les décisions des Conseils de Préfecture, et représentant les communes intéressées à l'instance, le délai dans lequel le pourvoi peut être formé par le préfet, court à partir du *jour même* où la décision du Conseil de préfecture a été rendue » (16 février 1883 ; Fontenay ; 9 déc. 1898, Préfet d'Alger).

A l'égard des *maires*, il est de jurisprudence constante qu'ils ne peuvent se pourvoir utilement au nom de leur commune contre les arrêtés des conseils de préfecture statuant en matière de contributions directes que dans les deux mois de la notification administrative qu'ils ont reçue du préfet. C'est ce qui a été décidé à propos des prestations et il convient, par analogie, d'étendre cette solution aux subventions industrielles.

Ainsi donc, selon les personnes du chef desquelles émane l'appel au Conseil d'Etat, il existe un point de départ différent du délai dans lequel le pourvoi est recevable.

Contre le préfet le délai court du jour même de l'arrêté.

Contre les particuliers ou les maires, le délai ne court que du jour de la notification administrative que chacun d'eux a dû recevoir.

On peut d'ailleurs faire observer que si une signification par huissier, intervenait avant la notification administrative ce serait le premier acte qui donnerait ouverture au délai.

Lorsque le pourvoi émane de l'Etat (1) (par l'intermédiaire du ministre des Finances) le délai de recevabilité est de deux mois à dater du jour même de l'arrêté. Cela tient à ce que le préfet étant à la fois représentant de l'Etat débiteur de la subvention et autorité chargée de notifier la décision intervenue, il ne peut pas y avoir de notification du préfet à lui-même.

Il faut remarquer pour terminer que l'article 59 aux termes duquel « le délai du pourvoi court contre l'Etat ou les *administrations* (2) représentées par le préfet, soit à dater du jour où la notification de l'arrêté a été faite par les parties au préfet, soit à dater du jour où la notification a été faite aux parties par le préfet » n'est pas applicable à notre cas. Cet article ainsi que le montre l'éventualité d'une notification « faite par les parties au préfet » ne vise en effet que la procédure ordinaire et non celle en matière de contributions directes où il n'y a pas lieu à une telle notification.

c) Formes du recours.

Les subventions industrielles étant assimilées aux contributions directes pour le recouvrement, le recours au Conseil

1. Cette hypothèse peut se présenter en particulier, si c'est à l'occasion de l'exploitation d'une forêt domaniale que les chemins d'une commune ont été dégradés.

2. Non pas les communes.

d'Etat a lieu sans frais et sans l'intervention nécessaire d'un avocat au Conseil d'Etat (art. 61) (1).

Le recours est donc formé par l'appelant lui-même ou un mandataire spécialement autorisé.

Lorsqu'il est formé au nom des communes, il doit être introduit par le maire (et non le préfet) s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires (26 juin 1901, Caron). Le maire n'a d'ailleurs besoin d'aucune autorisation du Conseil de préfecture pour se pourvoir, il doit cependant avoir l'autorisation du conseil municipal (14 juillet 1876, Préfet du Calvados).

En ce qui concerne les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, c'est au préfet seul qu'il appartient de se pourvoir contre les arrêtés du conseil de préfecture.

Lorsque le pouvoir émane des propriétés de l'Etat il doit être fait par le ministre des Finances (28 avril 1899, Directeur de Domaines de la Seine-Inférieure).

La requête au Conseil d'Etat, exempte de droits d'enregistrement, est même dispensée de timbres si le montant de la subvention est inférieur à trente francs (art. 61 *in fine*). Elle doit être déposée, soit au Secrétariat général du Conseil d'Etat, soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture ; dans ces deux derniers cas elle est marquée d'un timbre indiquant la date d'arrivée puis elle est transmise au secrétariat général. Il est délivré récépissé de ce dépôt à la partie qui le demande.

Il suffit que la requête soit enregistrée dans les délais à la préfecture alors même qu'elle serait hors des délais au Conseil d'Etat (16 février 1883, Lemaire). C'est en effet le premier dépôt seul qui compte.

La requête doit, à peine de déchéance, énoncer les noms et demeure des parties, être accompagnée d'une expédition

1. Il n'est pas interdit toutefois aux parties de constituer avocat : elles doivent alors le faire dans le délai de deux mois qui court du jour de l'enregistrement du pourvoi, à moins que, dans ce délai, l'une des parties n'ait déjà constitué avocat, auquel cas elles ont toujours le temps.

de l'arrêté attaqué. Elle doit contenir en outre, aux termes du décret du 22 juillet 1806 (art. 22) l'exposé des faits et moyens sur lesquels l'appelant entend s'appuyer pour faire réformer l'arrêté, les conclusions et l'énumération des pièces dont il entend se servir.

Une requête irrégulière en la forme, peut toutefois être régularisée après l'expiration du délai légal par la production d'une nouvelle requête.

Le recours au Conseil d'Etat — sauf le cas où il en est ordonné différemment par le Conseil de préfecture — ne suspend pas l'exécution de l'arrêté attaqué (Inst. 31 juillet 1890, art. 49).

Toutefois le sursis peut-être demandé au Conseil d'Etat. Il est en général fait droit à cette demande, s'il apparaît que l'exécution immédiate serait de nature à causer au réclamant un préjudice irréparable.

De son côté, l'administration peut, en cas d'appel, s'abstenir de poursuivre l'exécution immédiate des décisions rendues en sa faveur (Inst. 31 juillet 1890).

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, si un industriel acquitte sans réserve le montant des subventions auxquelles il a été condamné, ce fait n'est pas considéré par le Conseil d'Etat comme valant acquiescement, et n'est pas de nature à rendre irrecevable le pourvoi qui serait ultérieurement formé (14 déc. 1853, Simonnet ; 29 mars 1901, Gaudet).

Il convient de remarquer que si le Conseil d'Etat prononce la décharge des subventions indument imposées et déjà acquittées, l'industriel n'a pas droit aux intérêts des sommes restituées (9 avril 1875, Fabrique de sucre de Meaux, 4 juin 1875, Rives ; 22 nov. 1888, Beisard).

Appel incident. — En procédure administrative, comme en procédure civile, on admet qu'un appel incident peut être formé contre les arrêtés des Conseils de préfecture qui sont déjà l'objet d'un appel principal. Cet appel incident, peut

être interjeté en tout état de cause, il n'est soumis à aucun délai de recevabilité, il suffit que l'appel principal soit lui-même régulier.

Les demandes nouvelles qui n'avaient pas été soumises au premier juge ne peuvent pas être formées par voie de recours incident.

CHAPITRE IX

DÉSISTEMENT DEVANT LE CONSEIL DE PRÉFECTURE

Le désistement étant un incident assez fréquent en matière de subventions industrielles, nous allons en traiter brièvement.

Ce désistement diffère en effet profondément de celui en usage devant les tribunaux judiciaires.

En procédure civile le désistement consiste dans le simple abandon de la procédure engagée : les choses sont remises dans l'état où elles étaient avant la demande et l'action peut-être recommencée ultérieurement (Code Proc., art. 403). En droit administratif le désistement a un effet plus étendu ; il met irrévocablement fin à la contestation. Il éteint le droit lui-même du demandeur et non point seulement l'instance — à moins de réserves expresses.

« Il ne conviendrait point à la simplicité et à la rapidité des formes devant les tribunaux administratifs, de ménager la possibilité de revenir sur ses pas pour abandonner un faux chemin, d'autoriser la renonciation à une action mal engagée pour en intenter une plus régulière — une semblable ressource devait rester propre à la juridiction civile » (Dufour, *Droit administratif*, t. II, n° 367).

Pour être recevable, le désistement doit, en principe être pur et simple, c'est-à-dire sans condition ni restriction (17 juin 1881, Michaud) sans quoi le défendeur pourrait être fondé à le refuser.

L'offre de désistement est rédigée, déposée au greffe et notifiée à la partie adverse comme la requête introductive

d'instance. Elle doit être produite sur timbre et accompagnée du nombre de copies suffisant ; elle doit être signée du représentant des communes intéressées : maire autorisé du conseil municipal s'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, préfet s'il s'agit de chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

Le désistement pour être définitif doit être accepté par le défendeur. C'est qu'en effet une fois le tribunal saisi le procès n'appartient plus au seul demandeur mais bien aux deux parties. Jusqu'à cette acceptation l'offre de désistement peut donc être rétractée. Après l'acceptation du défendeur la convention pour mettre fin au litige est au contraire valablement formée : il ne reste plus au tribunal qu'à la ratifier par arrêt.

La partie qui se désiste étant considérée comme reconnaissant le mal fondé de ses prétentions, les frais du procès sont, en principe, mis à sa charge (art. 42).

Il y a désistement de la part d'un industriel lorsqu'après avoir demandé une expertise il accepte la demande de l'administration.

Il y a encore lieu à désistement lorsque l'administration renonce à sa demande ou accepte l'offre de l'industriel. Dans cette dernière hypothèse, si l'offre porte sur plusieurs années, il y a lieu, avant de procéder au désistement devant le Conseil de Préfecture, de se soumettre aux formalités prescrites pour l'homologation des abonnements devant la commission départementale.

Lorsque l'accord des parties porte sur un chiffre transactionnel à verser par l'industriel pour mettre fin à l'instance, cet accord doit s'étendre à la question de savoir comment les frais déjà effectués seront réglés. A défaut de solution amiable sur ce point le conseil de préfecture pourrait donner acte aux parties de leur accord sur le montant de la subvention et régler les frais conformément aux dispositions de l'article 62 en matière de dépens.

CHAPITRE X

DES DÉPENS

La question des dépens en matière de subventions industrielles comme d'ailleurs d'une façon générale en matière de contributions directes et de taxes assimilées n'a pas été entièrement réglée par la loi de 1889.

Si cette loi, en effet, dans son article 62, décide que, devant les conseils de préfecture comme en procédure civile c'est *la partie qui succombe* qui doit être condamnée aux dépens de l'instance, c'est-à-dire au paiement des frais que l'adversaire a été « légalement obligé d'explorer » (Rapport de M. Clément au Sénat) ; elle omet à tort dans son article 63 de mentionner au nombre des affaires dans lesquelles il n'y a pas lieu à dépens la matière des contributions directes.

Cependant, il a toujours été admis en cette matière que, la procédure devant être réglée « sans frais » (1), il ne peut y avoir d'autres dépens que ceux d'expertise.

Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée pour les contributions directes pures, et les taxes assimilées de la première catégorie (2) par les lois du 21 avril 1832 et du 29 décembre 1884 ; et la loi de 1889, n'a pas voulu innover sur ce point (art. 11). Mais en matière de taxes dont l'assiette n'est pas confiée à l'administration des contributions directes, de subventions industrielles en particulier ?

Ces taxes — à l'exclusion des autres — doivent d'après

1. Arrêté du 24 floréal, an VIII.

2. Dont l'assiette est confiée à l'Administration des contributions directes

l'article 11 § 3 être soumises aux règles *ordinaires* tracées aux articles 1 à 9 et 11 à 13, en ce qui concerne les formes de l'instance et les mesures générales d'instruction. Doit-on aussi leur appliquer l'*ensemble* de la procédure *ordinaire* prévue par la loi : c'est-à-dire leur adjoindre des dépens ? c'est la question qui s'est déjà posée à propos de la convocation des parties à l'audience et de la forme de notification des jugements.

M. Villers dans son *Recueil de jurisprudence*, p. 161 estime que les dépens en matière de subventions industrielles doivent comprendre tous les frais *ordinaires* énumérés à l'article 64 de la loi de 1889 : frais de timbre ou d'enregistrement, frais de copie des requêtes ou mémoires, frais d'expertise, d'enquête et autres mesures d'instruction, et frais de signification de la décision. « On a vu, écrit-il en effet, qu'on doit appliquer ici les principes que la loi reconnaît d'une manière générale (art. 1 à 9, 11 à 13) et que l'instruction et l'expertise n'ont plus lieu comme en matière de contributions directes ou de diverses taxes assimilées pour lesquelles certaines règles édictées par des procédures spéciales continuent d'être appliquées. »

Mais cette opinion doit être rejetée, elle aboutirait en effet, à ce singulier résultat qu'il y aurait des dépens en première instance et qu'il n'y en aurait plus en appel devant le Conseil d'Etat. L'article 61 est formel sur ce dernier point : le *recours* peut être introduit *sans frais* : Il y aurait là quelque chose d'inconciliable.

Ce serait d'ailleurs contraire à la jurisprudence antérieure à 1889 à laquelle la loi sur les Conseils de préfecture n'a pas entendu déroger.

Dans le dernier état de cette jurisprudence on décidait en effet que les subventions industrielles et autres taxes de la deuxième catégorie étant recouvrées dans les mêmes formes que les contributions directes pures et, d'après la loi du 21 avril 1832, les réclamations en cette matière pouvant

être formées sans frais, il n'y avait pas lieu d'allouer d'autres dépens que ceux d'expertise (1).

La loi du 22 juillet 1889 ne contenant aucune disposition contraire, le Conseil d'Etat a d'ailleurs continué à statuer dans le même sens qu'autrefois (21 février 1890, Mines de Béthunes ; 29 juillet 1912, Préfet Yonne c. Feire et Rizier ; 8 avril 1927, Hermet).

« Vu la loi du 21 avril 1832 disent ces arrêts... considérant qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 les subventions spéciales sont recouvrées comme en matière de contributions directes, qu'ainsi, il n'y a pas lieu d'allouer d'autres frais que ceux de timbre et d'expertise... »

Ne peuvent donc être admis en dépens en notre matière les frais d'enquête, de visite ou autres mesures d'instruction auxquelles a pu procéder le tribunal, pas plus que les frais de signification par huissier qu'ont pu déboursier les parties : les seuls frais que celles-ci soient « légalement obligées d'exposer » étant ceux de *timbre et d'expertise*.

La liquidation de ces dépens, c'est-à-dire, la fixation du chiffre auquel ils s'élèvent et l'attribution définitive de la portion à la charge de chaque partie, est faite par l'arrêté définitif, qui statue sur le litige (art. 65).

C'est « *la partie qui succombe* » dit l'article 62 qui est condamnée aux dépens ; ces dépens ajoute le paragraphe 2 « peuvent en raison des circonstances de l'affaire être compensés en tout ou en partie ».

Cette disposition est venue trancher un point qui, avant 1889 avait été fortement discuté.

Le conseil d'Etat avait en effet admis au début de l'application de la loi de 1836, que les dépens en matière de subventions industrielles devaient être supportés conformément à l'article 18 de l'arrêté du 24 floréal an VIII, relatif à la perception des contributions directes et d'après lequel les

1. 23 mars 1877, Brunchaut ; *id.*, Cie du Midi ; 2 novembre 1888, Bénard.

frais d'expertise ne devaient être mis à la charge du réclamant que lorsque sa réclamation était entièrement rejetée. Le Répertoire de jurisprudence générale Dalloz (t. 44, 1^{re} partie, p. 432) signale d'ailleurs un grand nombre d'arrêts dans ce sens. Mais cette jurisprudence avait été abandonnée à partir de 1861. Dans un système plus favorable à l'administration, le Conseil d'Etat avait en effet écarté l'application absolue de l'arrêté de floréal an VIII et avait décidé que les frais d'expertise pourraient être réglés et compensés conformément aux principes généraux du droit, en raison des circonstances de chaque affaire (20 mars 1861, Grindelle ; 1^{er} juin 1888, Grisart).

Ce revirement avait été fortement critiqué, et M. Serrigny dans la *Revue critique de jurisprudence*, année 1863, p. 19, écrivait en substance :

C'est à l'administration et non aux contribuables qu'il incombe de faire l'assiette des impôts et taxes y assimilées ; « c'est la règle générale et universelle de tous les temps et de tous les pays. C'est bien le moins, en effet, que le législateur me dise à moi, contribuable, quelle somme il entend m'imposer »... « Partant de là, ... si ceux qui sont chargés de faire cette assiette se trompent, qui doit supporter les conséquences de leur erreur ? Sont-ce ceux qu'ils représentent ou bien le contribuable ? Tous les textes, d'accord en cela avec les lumières du bon sens et de la raison disent que c'est le Trésor, ou la commune, ou ceux qui doivent profiter de la taxe et non le contribuable qui est parfaitement innocent de l'erreur. Il est déjà assez dur de payer les impôts que l'on doit légitimement sans payer ceux que l'on ne doit pas, ni les frais faits pour s'exonérer du fardeau injuste que l'on voulait faire peser sur le contribuable. »

« Si cela est vrai de tous les impôts et de toutes les taxes, pourquoi en serait-il autrement de la taxe connue sous le nom de subvention spéciale pour les chemins vicinaux ? »

La loi dit que c'est au Conseil de préfecture d'opérer le

règlement de la subvention et d'après une expertise. « Donc les frais de cette expertise, base de l'arrêté du Conseil de préfecture qui statue sur le chiffre de l'indemnité sont à la charge de la commune. Cet arrêté n'est pas autre chose que le rôle de l'impôt. »

Quoi qu'il en soit, et quelle que soit la valeur de ces arguments, il est aujourd'hui certain que les dépens admis en matière de subventions industrielles, peuvent être, de la part du juge l'objet d'une compensation et le subventionnaire ne peut être entièrement dégrevé des frais que si ces derniers ont été nécessités par les prétentions excessives de l'administration. En particulier si la demande de subvention a été entièrement rejetée (que ce soit d'ailleurs parce que l'expertise a été jugée insuffisante (17 juillet 1861, Bonjour) ou pour tout autre motif).

DÉPENS EN CAS DE DÉSISTEMENT. — Comme celle qui succombe, la partie qui se désiste supporte les frais exposés antérieurement à son désistement ; toutefois il est admis que la compensation peut s'opérer lorsque les parties se désistent réciproquement et abandonnent chacune tout ou partie de leurs prétentions.

Les dépens dans la procédure administrative ne sont pas en principe alloués d'office aux parties qui ne les ont pas requis ; il faut qu'elles aient déposé des conclusions spéciales pour que la condamnation aux dépens puisse valablement être prononcée (8 août 1865, Ballouhey).

CHAPITRE XI

DU RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF

La loi de 1889 a consacré dans son article 24 une procédure qui trouve une large application en matière de subventions industrielles :

« En cas d'urgence, y est-il dit, le Président du Conseil de Préfecture, peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seraient de nature à motiver une réclamation devant ce conseil »

Cette faculté de faire procéder à un constat d'urgence était déjà reconnue par la jurisprudence antérieure à 1889, mais elle était réservée au Conseil de préfecture tout entier (Teissier et Chapsal, p. 164). La loi de 1889 n'a donc fait que reconnaître en la simplifiant, une pratique antérieure.

C'est aujourd'hui le président du Conseil de préfecture qui, sur simple requête, ordonne d'urgence les constatations qui paraissent s'imposer ; de là le nom de référé administratif donné à cette procédure par analogie avec le référé en usage devant les tribunaux judiciaires. Mais l'analogie ne va pas plus loin. A l'inverse du président du Tribunal civil, le président du Conseil de préfecture agissant en vertu de l'article 24 de la loi de 1889 ne fait pas œuvre de juridiction, il ne tranche pas provisoirement un litige : il procède simplement à une mesure d'instruction, il ordonne la constatation de faits matériels et urgents.

L'emploi du référé administratif est fréquent en matière de subventions industrielles. Un industriel à la fin de ses transports peut y recourir pour faire établir l'état du chemin qu'il laisse : les dégradations ultérieures ne pourront pas lui

être imputées. De même encore une commune qui veut procéder rapidement à la réfection des chemins dégradés. Cette procédure est plus rapide que la procédure ordinaire aboutissant à l'expertise classique. Point n'est besoin d'attendre qu'une demande de subvention soit déposée devant le Conseil de préfecture, ni qu'elle soit instruite pour aboutir à un arrêté préparatoire et finalement à une expertise : la constatation de l'état des lieux est ici immédiate.

Mais c'est un constat dans le sens le plus restreint du mot : une simple vérification. L'expert désigné se borne à décrire les chemins litigieux sans formuler aucune appréciation sur le bien ou le mal fondé de la demande éventuelle et en particulier il n'a pas à rechercher quel pouvait être l'état des dits chemins à toute autre époque (*Jurisprudence des Cons. de Préf.*, 23 avril 1890).

Les règles établies pour les expertises ne sont pas non plus applicables à ce constat. Celui-ci n'est pas en principe contradictoire : aussi l'instruction du 31 juillet 1890 déclare-t-elle simplement que : « Le défendeur éventuel s'il est connu devra être averti par un avis du secrétaire greffier de la désignation de l'expert et s'il est possible du jour de la vérification ».

Le constat d'urgence ne dispensera pas non plus de l'expertise ultérieure ; celle-ci devra encore être ordonnée lorsque le fond du débat viendra devant le conseil, mais la mission des experts sera dès lors plus facile.

L'arrêté du président du Conseil de préfecture ordonnant une simple mesure d'instruction n'est pas susceptible d'opposition : il n'est pas non plus susceptible d'appel car c'est un arrêté préparatoire ; il peut donc être exécuté avec la plus grande rapidité

Cette exécution aura lieu à la requête de la partie qui aura introduit le référé ; les frais seront avancés par elle et demeureront à sa charge s'il est établi que le constat était inutile ou s'il n'a pas été suivi d'une instance (Inst. 31 juillet 1890, art. 24).

CHAPITRE XII

RÈGLEMENT DES SUBVENTIONS PAR ABONNEMENT

Sous l'empire de la loi de 1824 les subventions devaient être réglées par les conseils de préfecture : aucun autre mode de règlement n'était prévu ; cependant quelques communes avaient déjà essayé avec succès d'échapper à cette longue procédure de fixation des subventions par la voie contentieuse en provoquant de la part des industriels des offres à l'effet d'assurer la réparation des dégradations qu'ils avaient causées aux chemins (V. *Moniteur universel*, 4 mars 1836, p. 421).

Mais ces arrangements étaient peu fréquents, les autorités locales ignorant généralement la possibilité d'y recourir ; ils étaient d'ailleurs soumis aux règles ordinaires des contrats administratifs, de sorte qu'en cas de difficulté dans leur exécution il fallait à nouveau recourir aux procès qu'on avait cherché à éviter.

Le législateur de 1836 a pensé qu'il convenait de généraliser ce mode de règlement, et de le faciliter en lui faisant bénéficier du mode de recouvrement rapide et énergique employé en matière de contributions directes. Le dernier paragraphe de l'article 14 prévoit donc la fixation des subventions par abonnement.

Ainsi que l'expose le ministre de l'Intérieur dans son instruction du 24 juin 1836 article 14 « le mot abonnement emporte nécessairement l'idée d'une convention amiable entre les parties » ; le chiffre de l'abonnement représente la somme

forfaitaire moyennant laquelle l'administration renonce à toute poursuite vis-à-vis de l'industriel.

Ce forfait peut d'ailleurs, à la différence de la subvention fixée par le conseil de préfecture, s'étendre à plusieurs années; c'est même l'avantage de ce mode de règlement qu'il solutionne d'avance une foule de petits litiges pouvant se renouveler chaque année. C'est pour cela qu'il a toujours été encouragé dans les diverses instructions ministérielles relatives aux chemins vicinaux (Instruction de 1836, art. 14, n° 28 ; Règlement général de 1854, art. 122 ; Instruction générale du 6 déc. 1870). Cette dernière instruction élève en quelque sorte ce genre de règlement au mode normal de fixation des subventions, celui dont il convient d'abord de rechercher l'application. Elle prévoit toute une procédure pour la rédaction et la présentation des demandes, de laquelle il résulte que ce n'est qu'autant que les tentatives d'abonnement ont échoué que l'administration doit saisir du règlement le Conseil de préfecture (art. 112).

C'est que, outre les avantages qu'il présente pour les industriels qui savent ainsi à l'avance les charges auxquelles ils seront soumis, le système des abonnements présente des avantages non moins importants pour le service vicinal. « Il permet d'abord, d'obtenir plus tôt la réalisation des subventions et de hâter la réparation des dégradations commises. On sait qu'il y a de graves inconvénients à laisser se prolonger l'état de dégradation d'un chemin : le rétablissement de la chaussée coûte généralement d'autant plus cher qu'on a attendu plus longtemps pour l'opérer.

Ensuite lorsque les abonnements sont approuvés dès le début de l'année qui suit celle des dégradations, le service vicinal se trouve mieux en mesure d'utiliser les subventions acquittables en nature. Il lui est plus facile en réunissant ces subventions aux prestations, d'en organiser l'emploi, eu égard aux ressources en argent dont il dispose. Les choses se passent d'une manière tout autre quand les subventions

sont réglées par le Conseil de préfecture : ces subventions peuvent n'être fixées que tardivement, dans le cours de l'année, après que le service vicinal a arrêté les combinaisons propres à assurer l'emploi de ces diverses ressources. Et lorsque les industriels entendent se libérer en nature, si ce mode d'acquit exige des ressources en argent qui manquent au budget des chemins, le service vicinal se trouve dans le plus grand embarras » (Henry, n° 500).

C'est pourquoi M. Henry recommande la pratique des primes qu'octroient certains départements à ceux de leurs agent-voyers qui ont obtenu le plus d'abonnements.

Dans la loi de 1836 l'abonnement devait être réglé « par le préfet en conseil de préfecture ». Cette disposition a été modifiée par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux : c'est maintenant à la commission départementale qu'est confiée la mission d'approuver les abonnements en question (art. 86).

Cette modification était logique : du moment que le conseil général devenait maître du budget des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun du département il était rationnel d'attribuer à cette assemblée et par délégation à la commission départementale (1), l'approbation des abonnements concernant ces chemins. Il ne convenait pas d'un autre côté de laisser subsister la compétence du préfet en Conseil de préfecture au sujet des chemins vicinaux ordinaires, cela aurait conduit à deux procédures différentes selon les chemins dont il serait agi.

La loi de 1881 sur les chemins ruraux a encore adopté cette manière de voir en confiant, toujours dans un but de simplification, l'approbation des traités d'abonnement relatifs à ces chemins à la commission départementale (Rapport de M. Labiche au Sénat. *Officiel*, 21 mars 1877).

La décision de la commission départementale n'a d'ailleurs

1. La commission départementale se réunit au moins une fois par mois à la préfecture.

que le caractère d'un acte de pure administration. Elle ne fait qu'homologuer, pour lui donner pour exécutoire, la convention intervenue : elle autorise les communes à recouvrer, *comme en matière de contributions directes*, le montant de l'abonnement, dans le cas où le subventionnaire refuserait de remplir ses obligations.

La ratification par la commission départementale lie par contre et définitivement les parties. Elle leur interdit de saisir ultérieurement le conseil de préfecture : il n'appartiendrait donc pas à ce tribunal de fixer le montant de la subvention à un chiffre différent (3 août 1850, ministre des Finances ; 31 mai 1851, Compagnie de Decazeville ; 27 janvier 1922, Sucrerie de Meaux). Cependant, comme le chiffre de l'abonnement est calculé d'après l'état des choses au moment même où il est passé et dans la présomption que cet état restera le même pendant toute la durée de l'abonnement : le traité se trouverait résolu de plein droit si l'exploitation venait à changer de nature. Aussi convient-il de ne pas faire d'abonnements pour de trop longues périodes : 3 ou 4 ans au maximum, le forfait risquant, au bout de ce temps de devenir inefficace.

La convention d'abonnement se forme généralement de la manière suivante : Après accord verbal de l'exploitant et des agents des services intéressés, il est présenté à la signature du futur abonné un engagement aux termes duquel il s'oblige à payer sous telles modalités convenues une somme déterminée, à titre de subventions industrielles. Cet engagement contient toutes les énonciations relatives à la nature et au siège de l'exploitation, la désignation des chemins sur lesquels porte l'abonnement (1), la somme relative à chacun d'eux, la durée de l'abonnement. Il mentionne également le mode d'acquit de la somme stipulée : nature ou argent ainsi

1. L'abonnement relatif à certaines parties d'un chemin ne libère pas des subventions pour les autres parties de ce même chemin (24 avril 1874, Hénigue).

que l'époque de la libération. Si le forfait d'abonnement est payable en nature il convient encore de fixer le système d'exécution : prestations à la journée ou à la tâche ainsi que le prix de chaque unité.

L'engagement signé de l'exploitant est alors soumis à l'approbation du représentant des communes intéressées. Mais la procédure diffère alors sensiblement selon qu'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, ou bien de chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

Dans le premier cas l'abonnement est d'abord présenté par le maire à l'approbation du conseil municipal, il est ensuite soumis à la ratification de la commission départementale (Inst. générale 1871, art. 115).

Dans le deuxième cas, c'est la commission départementale qui est directement saisie de la proposition d'abonnement. L'adhésion du préfet représentant légal des communes du département pour cette catégorie de chemins résulte ordinairement du rapport par lequel il transmet l'affaire à la commission. Les conseils municipaux intéressés n'ont d'ailleurs pas à intervenir dans cette dernière hypothèse (Inst. 1871, art. 115) pas plus qu'ils n'interviennent pour demander le règlement des subventions par la voie contentieuse : le préfet seul compétent en cette matière, n'a besoin d'aucune autorisation.

Les décisions approbatives des abonnements sont ensuite (loi du 10 août 1871, art. 88) communiquées aux parties intéressées : exploitants d'une part et conseils municipaux et préfets d'autre part. La notification aux exploitants est faite en principe individuellement, elle a lieu alors dans la forme administrative.

CHAPITRE XIII

RECouvreMENT DES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

§ 1^{er}. — OPTION QUI S'OFFRE AU SUBVENTIONNAIRE

Aux termes de l'article 14 § 2 de la loi du 21 mai 1836 : « les subventions pourront au choix des subventionnaires être acquittées en argent ou en *prestations* en nature ».

Cette faculté résulte de l'assimilation que la loi a faite entre les subventionnaires et les prestataires : les prestations pouvant elles-mêmes « être acquittées en nature ou en argent au gré du contribuable » (art. 4-2^o)

Lorsque la subvention est réglée par abonnement, celui-ci mentionne ordinairement le mode d'acquit de la somme stipulée ; mais lorsque le règlement a eu lieu en conseil de préfecture, l'arrêté rendu ne tranche pas cette question [de ce que le tribunal a évalué la subvention à une *somme* déterminée il n'en résulte en effet aucunement qu'il entende obliger le redevable à s'acquitter en argent] (8 août 1865, Fontaine) il faut alors, dans ce cas, pour recourir à l'exécution, mettre le subventionnaire en demeure d'user du droit d'option que lui laisse la loi.

Or, le législateur de 1836 n'a pas réglementé l'exercice de ce droit d'option. Il n'a pas dit dans quel délai l'exploitant doit se prononcer ni quelle est la sanction du défaut d'option. Comme en matière de prestations, il a chargé le préfet de chaque département de déterminer d'une façon générale

« les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure ». Il faut donc se référer aux prescriptions administratives et réglementaires sur la question.

Dans son instruction du 24 juin 1836, le ministre de l'Intérieur écrivait aux préfets : « Le délai (d'option) me paraît pouvoir être convenablement fixé à quinze jours ;... s'il s'écoule (après la mise en demeure) sans que l'option soit déclarée, la subvention sera de droit exigible en argent par application du principe posé dans le second paragraphe de l'article 4 de la loi. » Cet article déclare en effet à propos des prestations : « toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent ».

Il convenait bien de faire application de cette règle en matière de subventions industrielles, l'intention du législateur en admettant pour le subventionnaire la faculté de se libérer en « *prestations en nature* » ayant été certainement d'assimiler les subventions aux prestations quant au mode de recouvrement.

Ces dispositions ont été reprises dans le projet de règlement adressé en 1854 aux préfets et dans l'Instruction générale du 6 décembre 1870 encore en vigueur.

L'article 113 de cette dernière instruction décide en effet :

« La notification des décisions du Conseil de Préfecture qui sera faite aux industriels, aux propriétaires ou aux entrepreneurs contiendra l'invitation de faire connaître dans le délai de 15 jours s'ils entendent se libérer en nature ou en argent.

« Leur déclaration devra être adressée au préfet pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun et au maire pour les chemins vicinaux ordinaires.

« L'absence de déclaration dans le délai fixé sera considérée comme une option pour le paiement en argent et le montant de la subvention sera immédiatement exigible. »

Dans son *Traité pratique des chemins vicinaux*, M. Henry,

n° 535, critique fortement cette dernière prescription qui ne saurait à son avis être considérée comme rigoureusement obligatoire.

Selon lui le délai d'option à accorder aux industriels devrait en effet être celui que le règlement assigne aux prestataires eux-mêmes, c'est-à-dire le délai de 1 mois (art. 10 du règlement général du 6 déc. 1870).

Cette opinion n'a cependant pas crédit devant le Conseil d'Etat lequel estime que le délai de quinzaine « fixé par les règlements » est un délai de rigueur lorsqu'il a été précédé d'une mise en demeure régulière (7 août 1885, Faure ; 23 mars 1877, Brunehaut).

La simple notification de la décision du conseil de préfecture ne saurait d'ailleurs suffire à cet effet : il est vrai qu'il serait toujours loisible aux représentants des communes d'effectuer ensuite une mise en demeure régulière.

Il convient de remarquer d'un autre côté que, le pourvoi en Conseil d'Etat ne suspendant pas l'exécution du jugement rendu en Conseil de préfecture, le subventionnaire, qui désirerait bénéficier de l'exécution en nature devrait, malgré l'appel interjeté, manifester son option dans le délai imparti, sauf à entourer cette option de telles réserves que de raison. Son silence risquerait en effet, nonobstant le pourvoi, de le contraindre au paiement en argent.

Il en serait de même encore, quoique l'Administration suspendit volontairement l'exécution de l'arrêté jusqu'à la décision du Conseil d'Etat, si celui-ci n'accordait pas décharge totale de la subvention. Faute d'option dans les 15 jours de la première mise en demeure la libération en argent pourrait être exigée.

C'est ce qui semble avoir lieu dans quelques affaires : Brunehaut, 23 mars 1877 ; Faure, 7 août 1885 ; Giraud, 8 août 1885.

Les difficultés qui pourraient s'élever au sujet de la déclaration d'option devraient être portées devant le Conseil

de préfecture. Il en serait ainsi en particulier si le subventionnaire invité à payer en argent prétendait avoir opté pour l'acquittement en nature (19 mars 1886, Ragon).

Toutefois, si une saisie était pratiquée sur un subventionnaire qui aurait opté pour la libération en nature, la question de l'annulation de la saisie devrait être portée devant le tribunal civil compétent sauf renvoi à la juridiction administrative des questions préjudicielles (21 mai 1886, Lemaire).

§ 2. — EXÉCUTION DES SUBVENTIONS EN NATURE.

Si le subventionnaire a déclaré vouloir se libérer en nature, il est procédé selon les règles indiquées pour l'exécution des prestations (Inst. gén. 6 déc. 1870, art. 114).

« Le subventionnaire dit encore l'instruction du 24 juin 1836 devient un prestataire et il est agi en tout à son égard comme à l'égard d'un prestataire. »

La règle est donc simple ; cependant, ainsi que le fait remarquer M. Henry, n° 534 « cette assimilation admissible au premier abord donne lieu dans l'application à de nombreux difficultés ». Nous sortirions du cadre de notre sujet si nous devions les énumérer toutes — d'ailleurs la jurisprudence n'a pas statué sur chacune d'elles — nous nous contenterons de signaler les principales différences existant contre les prestataires et les subventionnaires au sujet de l'exécution en nature.

Certes, l'impôt de prestation et celui des subventions spéciales découlent bien l'un et l'autre de ce principe de 1836 à savoir : que chacun est tenu de contribuer à la réparation des chemins vicinaux en proportion de l'usage qu'il est présumé en faire et des dégradations qu'il y apporte ; mais tout autres sont les conditions de recouvrement de l'un et de l'autre impôt.

Les prestations sont en effet une imposition essentiellement locale ; elles sont établies et exécutées dans le rayon même

où se trouve le siège de l'exploitation impossible : elles peuvent être fournies sur place dans des conditions économiques.

Au contraire pour les subventions il s'agit souvent de chemins très éloignés de la résidence du redevable. Les éléments : hommes, chevaux, voitures doivent être transportés à pied d'œuvre. Or il est de principe en matière de prestations que le parcours imposé aux redevables à l'aller et au retour doit pouvoir être effectué pendant la durée de la journée de prestation (12 mai 1853, Deline) et que le temps employé pour couvrir les distances au delà d'une certaine limite doit être compté comme passé à l'atelier (Inst. générale, art. 133).

Doit-on appliquer cette règle en matière de subventions ? cette question soulevée par la Société des ardoisières de Rimognes n'a pas été résolue par le Conseil d'Etat (8 février 1860).

Les prestations sont, d'un autre côté, une imposition permanente dont il est facile de prévoir la rentrée pour déterminer à *l'avance* l'époque d'exécution la plus propice et les ressources en argent indispensables à leur bonne utilisation : (non-options, centimes spéciaux, subventions départementales).

Tout autres sont les subventions industrielles. Fixées par les conseils de préfecture, elles peuvent survenir ou faire défaut à toute époque : souvent longtemps après les dégradations qui les ont motivées. Devront-elles cependant, être obligatoirement exécutées en nature, *dans l'année même où elles ont été réglées* comme il en est pour les prestations ? (Cf. Inst. générale, art. 132 ; 28 mars 1884, Haillard). Comment pourront être exécutés les travaux de réparations si les communes ne disposent pas de minimum de ressources en *argent* indispensable pour utiliser rationnellement ces subventions en nature ? Il existe cependant des matériaux : cailloux, goudron, etc... qu'il est nécessaire d'acquérir à prix d'argent !

Autant de questions de pratique délicates à résoudre.

On n'appliquera donc pour l'acquittement des subventions en nature, les règles relatives à l'exécution des prestations qu'autant que rien n'y fera obstacle :

L'époque d'exécution sera fixée de façon à nuire le moins possible aux redevables (Inst. 24 juin 1836, art. 21) ; ce sera en principe le moment des prestations.

La subvention évaluée en argent par le conseil de préfecture sera convertie, *soit en journées de prestations* d'après le tarif de conversion arrêté pour la commune par le Conseil général, *soit en taches* d'après le tarif voté par le conseil municipal (Règl. 1854, art. 119).

Pour l'acquittement de leurs journées, on ne pourra exiger des subventionnaires d'autres moyens que ceux dont ils disposent. C'est un principe qui a été admis par le Conseil d'Etat à l'occasion de l'exécution des prestations à la tâche (28 mars 1884, Haillard, 3 février 1888, Le Camus) ; il n'est pas douteux qu'il soit applicable aux subventions industrielles.

Sur la façon dont les agents du service vicinal doivent procéder pour déterminer le nombre des diverses journées (d'hommes, de chevaux et voitures...) à demander aux subventionnaires nous allons emprunter à M. Henry un passage de son *Traité* : n° 724.

Selon lui c'est l'examen du *rôle des prestations* sur lequel est porté le subventionnaire qui doit fournir à ces agents les indications suffisantes *sur la nature des journées* exigibles. « Mais, ...le service vicinal peut-il fixer les *nombre des journées* de diverses natures au gré de ses besoins ? Nous ne le croyons pas. Si les agents-voyers ne demandaient, par exemple que des journées de manœuvres et épuisaient avec ces journées la valeur d'une subvention élevée sans requérir les chevaux et les voitures de l'exploitant, il est certain que cette manière de procéder soulèverait les protestations du subventionnaire. Si, sans laisser entièrement à l'écart les moyens de transport, l'emploi de la subvention était déterminé de

manière à donner aux journées de manœuvres une part relativement excessive, l'exploitant pourrait encore être amené à se plaindre, car l'on sait qu'il en est des subventionnaires comme des prestataires-voituriers : ils préfèrent s'acquitter avec leurs chevaux et leurs voitures plutôt qu'avec leurs hommes.

Nous estimons, sur ce point, que la solution de la question est encore contenue dans les termes de l'article 14. Le législateur ne s'est pas borné à déclarer que les subventionnaires pourraient se libérer en nature : il a été plus précis et il a dit qu'ils pourraient s'acquitter « en *prestations* en nature ». Ce sont donc des prestations que les subventionnaires doivent fournir quand ils optent pour l'exécution en nature, et ces prestations doivent dès lors être établies sur les mêmes bases que les autres.

Il s'en suit que les nombres des diverses espèces de journées à demander aux subventionnaires doivent être proportionnels à ceux qui sont portés à l'état matrice ou bien au rôle des prestations. Si, par exemple, la subvention était égale à dix fois la valeur d'une journée de prestation de l'exploitant, l'état d'indication devrait être dressé comme s'il s'agissait de commander dix journées de prestation ».

Le subventionnaire prévenu au moins *cinq jours* à l'avance, à l'aide d'un *bulletin de réquisition* signé du représentant légal des communes intéressées : maire ou préfet (1), devra fournir pour l'exécution des journées, des hommes valides qui devront travailler sous l'inspection de l'autorité locale, tout comme les prestataires de la commune. Des quittances régulières seront délivrées au fur et à mesure de l'emploi des journées afin d'opérer la libération du subventionnaire.

Si le système de l'exécution des prestations à la tâche est en vigueur dans la commune intéressée, la subvention sera transformée en tâches d'après le tarif fixé par le conseil municipal. Le subventionnaire aura donc le plus grand inté-

1. V. Henry, p. 728.

rêt à consulter les prix unitaires des tâches portés au tarif de conversion des communes où il est appelé à se libérer, s'il veut se rendre compte à l'avance des avantages que la libération en nature est susceptible de lui procurer. Cette précaution lui épargnera souvent des surprises lors de la réception des bulletins de réquisition. Il arrive souvent en effet que les prix du tarif diffèrent sensiblement du prix courant ayant servi devant le tribunal à calculer la subvention, le redevable serait sans droit pour s'élever contre cette différence (19 mars 1880, Massignon et Dufour). Il ne pourrait cependant être imposé à des tâches exigeant le débours de sommes d'argent pour faire par exemple l'acquisition de certains matériaux (7 mars 1868, Frigier ; 3 février 1888, Le Camus), les prestations constituent en effet l'exécution d'un service : elles ne comportent pas la fourniture de marchandises.

De même que les prestations à la journée, les tâches doivent être fixées en tenant compte de tous les éléments d'exécution que possèdent les subventionnaires. On ne saurait ainsi leur imposer des tâches exigeant par exemple, exclusivement des travaux de main-d'œuvre (cassage, ouverture de fossés) alors qu'ils possèdent de nombreux instruments de transport. Les diverses journées soit d'hommes, soit d'animaux, soit de voitures que comporte l'exécution des tâches assignées doivent être en proportion de celles qui figurent au rôle des prestations (Cf. Henry, n° 726).

Les travaux imposés doivent être achevés à l'expiration du délai d'exécution porté sur les bulletins de réquisition : ils sont alors reçus par l'autorité compétente maire ou agent-voyer d'arrondissement. Le subventionnaire est convoqué à cette réception.

DÉFAUT D'EXÉCUTION.

Si, après avoir opté pour la libération en nature le subventionnaire n'exécute pas en tout ou en partie les prestations qui lui sont demandées, il est déchu du bénéfice de son option

et l'imposition devient recouvrable en argent (Inst. 6 déc. 1870, art. 114). C'est la règle en matière de prestations ; son application aux subventions industrielles a été reconnue par la jurisprudence (7 septembre 1869, Magniet ; 2 nov. 1890, Bénard et Tabarant ; 23 juillet 1892, Thouvenot). Mais il est indispensable que l'exploitant ait été préalablement et régulièrement requis d'effectuer les journées et les tâches auxquelles il est tenu (9 mai 1873, Rochard). Il n'appartiendrait d'ailleurs qu'au préfet ou au maire et non au conseil de préfecture d'imputer sur la subvention les travaux déjà faits ou les dépôts de pierre déjà effectués par l'industriel (6 juillet 1843, Chanteaux).

§ 3. — PAIEMENT DES SUBVENTIONS EN ARGENT.

« Les subventions dit l'article 14 seront recouvrées comme en matière de contributions directes. »

Cette disposition venant après celle qui dit que les subventions pourront « être acquittées en argent ou en prestations en nature » s'applique plus spécialement au cas où les subventions sont fournies en argent ; ce dernier mode de paiement est d'ailleurs de principe, l'exécution en nature n'étant qu'une *facultas solutionis*.

Nous allons énumérer en nous plaçant surtout du point de vue du subventionnaire les diverses phases du paiement des subventions en argent, nous sortirions d'ailleurs de notre domaine si nous avions à faire un résumé même incomplet de la procédure de recouvrement des impôts directs communaux.

S'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, c'est le receveur municipal qui est chargé, sous sa responsabilité, d'opérer le recouvrement des subventions industrielles, tout comme pour les autres ressources communales (Inst. gén. art. 223). Le titre de perception en vertu duquel le receveur agit est constitué par une expédition de l'arrêté du conseil de pré-

fecture, ou bien de la décision de la commission départementale approuvant l'abonnement (Inst. gén. art. 238, § 3). Toutes les pièces nécessaires au recouvrement total ou partiel sont transmises par l'intermédiaire du receveur particulier des finances.

Les subventions industrielles concernant les chemins de grande communication ou d'intérêt commun sont attribuées avons-nous vu, non au département mais à l'ensemble des communes intéressées à ces voies. Elles sont cependant rangées parmi les ressources éventuelles du service vicinal, et dès lors rattachées au budget départemental (Inst. gén., 6 août 1870, art. 241; loi du 10 août 1871, art. 58, n° 9). Elles sont donc recouvrées à la diligence du Trésorier payeur-général (Inst. gén., 6 déc. 1870, art. 116). A cet effet, l'agent-voyer en chef fait connaître au préfet les sommes à mettre en recouvrement soit par suite de non option, soit par suite de non exécution en nature. Le titre de perception est constitué par l'état de recouvrement arrêté par le préfet, accompagné d'une expédition de l'arrêté du Conseil de préfecture ou d'une copie de la décision de la commission départementale s'il s'agit d'un abonnement.

En cas de difficulté sur le paiement, la contestation doit être déférée au Conseil de préfecture (Instruction générale des Finances du 20 juin 1859, art. 445).

* En matière de contributions directes, le *délai de prescription* du droit de poursuite est de trois ans (loi 27 nov. 1790, art. 8). Cette prescription a été reconnue par le Conseil d'Etat à propos des cotes de prestations en argent (22 avril 1848 Lippman) et le ministre de l'Intérieur a eu l'occasion de faire savoir qu'à son avis elle devait s'étendre aussi aux subventions industrielles, quel que soit le mode de règlement employé (abonnement ou fixation contentieuse) (Note au Recueil Lebon sous 17 février 1888, Mathieu). Ce délai de trois ans part de la date d'inscription du débiteur au rôle et non de l'époque où les dégradations ont été commises (Tri-

bunal civil de Marseille, 4 janvier 1909, *Mémorial des Percepteurs*, 1909, p. 142).

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler en matière de saisie (1), l'opposition à un commandement de payer, fondée sur cette prescription triennale n'est pas de la compétence du Conseil de préfecture (17 février 1888, Mathieu).

On s'est demandé si le privilège établi par la loi du 12 novembre 1808 en faveur du Trésor public, pour le recouvrement des impôts directs peut être invoqué par les communes pour le recouvrement de leurs subventions spéciales. Ce privilège leur a été reconnu par la loi du 30 mars 1902, article 58; toutefois il ne prend rang pour elles qu'après celui du Trésor.

CHAPITRE XIV

AFFECTATION DES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES

L'article 7 de la loi du 28 juillet 1824 n'avait rien dit sur l'affectation des subventions industrielles : et il en était résulté des abus. Souvent en effet, les communes employaient le montant des subventions qu'elles avaient obtenues à tout autre chose que la réparation des chemins dégradés extraordinairement (Herman, *Traité pratique de la voirie vicinale*, 1854, n° 479). Le législateur de 1836 afin de mettre un terme à cette pratique, décida donc dans le deuxième paragraphe de l'article 14 que les subventions spéciales *seraient exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu*.

Cette disposition est conforme à la plus rigoureuse équité ; « il serait souverainement injuste écrivait en effet le Ministre de l'Intérieur dans son instruction du 24 juin 1836, qu'une commune obtint une subvention en vue des dégradations faites sur un chemin et qu'ensuite, elle employât cette subvention à réparer des chemins autres que ceux que fréquente l'exploitation. L'obligation imposée à cet égard par la loi est tellement formelle qu'il y aurait véritablement détournement de deniers si l'on s'en écartait ».

« Le produit des subventions industrielles doit donc être (Instr. gén. 6 déc. 1870, art. 117), soit appliqué à la réparation du chemin dégradé, soit employé au remboursement des dépenses faites pour cette réparation. »

La jurisprudence tire de là, la conséquence suivante :

lorsqu'un tronçon du chemin dégradé vient à être supprimé postérieurement à la demande de subvention ou même à l'arrêté qui a réglé la subvention, la portion de subvention afférente à ce tronçon ne peut plus être employée, décharge doit donc en être accordée à l'exploitant (17 juin 1848, Deguerre).

Une hypothèse assez spéciale peut se présenter dans le cas où des dégradations ont été commises par un même industriel sur divers chemins ordinaires d'une même commune ou bien sur divers chemins de grande communication ou d'intérêt commun. Il arrive parfois alors que la subvention mise à la charge de cet industriel soit fixée en bloc, sans aucune indication relative à la part afférente à chaque chemin. Ce fait a été considéré comme ne constituant pas une violation de la règle précédente (18 nov. 1881, Arrachart, 18 juillet 1884, Ternynck).

Il comporte néanmoins de sérieux inconvénients car la répartition qui sera faite ultérieurement, sera à l'entière discrétion du service vicinal, et certains chemins pourront ainsi recevoir plus que leur part au détriment de certains autres.

D'ailleurs en général le contrôle rigoureux de l'affectation de subventions industrielles est presque impossible lorsque l'acquittement a lieu autrement qu'en nature. Supposons en effet qu'il s'agisse de chemins de grande communication ou d'intérêt commun, les sommes ainsi versées sont bien portées, dans le budget départemental au crédit spécial ouvert à chacune de ces lignes, mais rien ne permet de vérifier l'emploi exact qui est ensuite fait sur la portion dégradée extraordinairement (1).

1. Les communes ne se plaignent-elles pas que les contingents normaux qui leur sont imposés, sont souvent hors de proportion avec les sommes employées à l'entretien réel des chemins qui les intéressent ?

CHAPITRE XV

EXTENSION DES SUBVENTIONS INDUSTRIELLES AUX CHEMINS RURAUX

(loi du 20 août 1881, art. 11)

Le principe des subventions industrielles a été étendu par la loi du 20 août 1881 en matière de voies rurales. Cette loi, qui constitue le statut des chemins ruraux reconnus, a repris dans son article 11 le texte de l'article 14 du 21 mai 1836 : « Toutes les fois y est-il dit, qu'un chemin rural reconnu, entretenu à l'état de viabilité, sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de tout autre entreprise industrielle, appartenant à des particuliers, à des établissements publics ou à l'Etat, il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront lieu pour les uns ou pour les autres, des subventions spéciales, dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations.

« Ces subventions pourront, au choix des subventionnaires, être acquittées en argent ou en prestations en nature et seront exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu.

Elles seront réglées annuellement, sur la demande des communes, ou, à leur défaut, à la demande des syndicats, par les Conseils de préfecture, après des expertises contradictoires et recouvrées comme en matière de contributions directes. »

« Ces subventions pourront aussi être déterminées par abonnement ; les traités devront être approuvés par la commission départementale. »

L'extension des subventions industrielles aux chemins ruraux a été justifiée en ces termes par M. Labiche dans son rapport au Sénat : « la dispense de subventions industrielles sur ces chemins aurait donné intérêt à s'en servir de préférence pour tous les transports pouvant amener des dégradations extraordinaires. Lorsque le choix entre un chemin vicinal ou un chemin rural aurait été possible, c'est ce dernier, le moins doté de ressources qui aurait été le plus exposé aux dégradations » (*J. O.*, 21 mars 1877, annexe n° 26). Les chemins vicinaux et ruraux ont donc été placés sur le même pied en matière de subventions industrielles.

Trois légères différences ont cependant été introduites dans le texte de l'article 11 de 1881 :

Dans le premier paragraphe qui prescrit la condition d'entretien à l'état de viabilité on n'a pas reproduit les mots « entretenus par une commune » qui se trouvaient dans l'article 14 de 1836 parce qu'on n'a pas voulu exclure du droit de réclamer des subventions les syndicats d'usagers organisés par les articles 20 et suivants et appelés à se substituer en tout ou en partie aux communes pour l'exécution des chemins ruraux. La substitution du syndicat à la commune étant admise pour les charges, on ne pouvait se refuser à l'admettre également pour les droits.

Par une seconde modification de rédaction on a reconnu également aux syndicats, comme aux communes, le droit de former des demandes en règlement de subventions.

Enfin l'approbation des traités d'abonnement a été confiée aux commissions départementales par application de l'article 86 de la loi du 10 août 1871.

Sur les autres points, l'article 11 de la loi du 27 août 1881 n'a fait que reproduire les dispositions de l'article 14 de 1836. Il doit d'ailleurs, ainsi que l'a fait remarquer le

Ministre de l'Intérieur dans sa Circulaire 27 août 1881 être appliqué de la même façon. Il suffit donc d'une manière générale de renvoyer à ce qui a été dit à propos des chemins vicinaux. Quelques observations complémentaires doivent cependant être faites :

L'article 11 précité n'est tout d'abord applicable qu'aux chemins ruraux *reconnus*. Ceux qui n'ont pas été l'objet d'une reconnaissance restent sous l'empire de la législation antérieure et ne peuvent bénéficier de subventions industrielles. C'est logique, puisque seuls, ceux qui sont reconnus peuvent bénéficier des ressources spéciales d'entretien créées par la loi de 1881 (1).

Il ne suffirait d'ailleurs pas que les chemins en question aient été portés à l'« état général des chemins publics ruraux » qui a été dressé dans bien des départements vers le milieu du siècle dernier, « l'approbation de cet état par arrêté préfectoral ne pouvant produire aucun des effets légaux attachés à l'arrêté de reconnaissance pris par la commission départementale conformément à la loi de 1881 » (Cons. préf., Meurthe-et-Moselle, 1^{er} juillet 1927).

Pour faciliter aux communes la preuve que leurs chemins *vicinaux* sont entretenus à l'état de viabilité, nous avons vu que l'Instruction générale du 6 décembre 1870 (art. 106 et suiv.) prescrit de publier dans chaque mairie au commencement du mois de janvier un tableau des chemins entretenus à l'état de viabilité. Ces dispositions peuvent le cas échéant être utilement consultées par les communes à propos de leurs chemins ruraux : la présomption de viabilité qui pourra en résulter sera toutefois bien relative à notre avis, du moins tant que ces formalités n'auront pas été prescrites par les règlements spéciaux pris par les préfets en vertu de l'article 8

1. Art. 10, § 2 : « En cas d'insuffisance des ressources ordinaires les communes sont autorisées à pourvoir aux dépenses des chemins ruraux *reconnus* à l'aide, soit d'une journée de prestation, soit de centimes extraordinaires en addition au principal des quatre contributions directes. »

de la loi de 1881 (1) et qu'elles n'aurent pas été exécutées d'une manière *constante et régulière*.

Il a été jugé à propos des chemins vicinaux ordinaires que c'est au maire seul qu'il appartient de réclamer des subventions industrielles. Cette jurisprudence est applicable aux chemins ruraux, avec une différence toutefois : tandis que les syndicats d'usagers des chemins vicinaux ne peuvent en aucune façon se substituer aux communes pour formuler des demandes de subventions, nous avons vu que ce droit a été formellement reconnu par la loi de 1881 (art. 11, § 3) aux syndicats constitués pour l'entretien des chemins ruraux.

Le syndic est donc compétent, à l'égal du maire, pour accomplir toutes les phases de la procédure devant les conseils de préfecture (nomination d'experts... voies de recours) et pour consentir aux abonnements (sauf approbation de ceux-ci par la commission départementale).

Il faut faire observer en terminant, qu'autant les litiges auxquels donnent lieu les subventions industrielles sont fréquents lorsqu'il s'agit de chemins vicinaux, autant ils sont rares en matière de chemins ruraux. Cela tient à ce qu'en général, bien peu de ces derniers chemins satisfont aux conditions exigées pour pouvoir bénéficier des subventions, et notamment à la condition de viabilité.

1. Le modèle de règlement envoyé aux préfets par le ministre de l'Intérieur le 3 janvier 1883 est muet à ce sujet.

CHAPITRE XVI

EXAMEN DES PRINCIPALES CRITIQUES DIRIGÉES CONTRE L'ARTICLE 14 DE LA LOI DU 21 MAI 1836

Il est peu de disposition aussi simple en apparence que celle qui nous occupe qui ait donné lieu à autant de difficultés pratiques, à autant de résistances d'application. Il en est peu qui ait soulevé d'aussi nombreuses critiques embrassant et le fond et la forme, c'est-à-dire le principe et l'assiette de la taxe en même temps que la procédure à laquelle elle donne lieu.

Quant au fond le premier reproche que l'on ait fait à l'article 14 tient au *caractère exceptionnel* de la règle qu'il établit. Cet article fait partie d'un ensemble de dispositions relatives à la création de ressources nécessaires pour construire et entretenir les chemins vicinaux ; or c'est une *subvention* qu'il impose, ce n'est pas une *contribution*.

Cependant le principe de la législation française en matière de voirie est que les *chemins sont d'intérêt collectif*, par conséquent que les dépenses qu'ils occasionnent doivent être supportées par la communauté ; c'est pourquoi les citoyens participent à ces dépenses par des contributions directes, c'est-à-dire en proportion de leurs facultés, payant le droit d'user des chemins et non l'usage qu'ils peuvent en faire (1).

1. La loi du 31 mars 1903 ayant créé la taxe vicinale en addition aux quatre vieilles contributions, et la politique du gouvernement qui depuis longtemps pratique d'une façon large et continue les avances et les subventions d'Etat en faveur de la voirie départementale et communale, sont bien caractéristiques de cette conception (35 mil-

Les subventions industrielles au contraire ne pèsent que sur ceux qui ont utilisé les chemins, elles se répartissent entre eux, non pas en proportion des résultats financiers de leurs exploitations mais en proportion de l'usure qu'ils ont causée à la voirie. Elles sont de la nature des droits de péage supprimés sur nos grandes routes depuis 1806 et n'existant plus que dans de rares pays. Elles ont donc un caractère exceptionnel. Ne serait-ce qu'à ce seul titre elles appelleraient une justification : toute dérogation aux principes généraux doit être démontrée par une nécessité certaine, car si ces principes sont justes, l'application en est désirable dans tous les cas où elle n'est pas évidemment impossible ou très difficile.

En matière de voirie le principe de la contribution directe est-il injuste ? Non sans doute ; il importe à la communauté et par conséquent à chacun de ses membres que l'exercice du droit d'aller et de venir ne soit point entravé par la nécessité de payer à chaque pas. Il est de bonne administration de ne pas compromettre, par des perceptions faites d'avance, les résultats pécuniaires souvent incertains des voyages et des transports commerciaux ; l'essor du commerce en assurant l'accroissement de la richesse publique et par conséquent de la matière imposable, fait entrer dans les caisses de l'Etat plus d'argent que n'ent produiraient jamais les taxes de péage. C'est donc ces taxes qui sont critiquables parce qu'elles gênent les citoyens et contrarient leur activité : c'est le principe auquel leur établissement déroge qui doit dominer la législation de la voirie, et toute disposition exceptionnelle doit être proscrite, à moins d'être justifiée par des raisons très convaincantes tirées de l'*utilité publique* ou de la *justice*.

Les subventions spéciales se justifient-elles à ce double point de vue ? Et d'abord *sont-elles nécessaires* ? Il est impor-

lions pris sur le budget 1929 pour la construction de chemins ; 110 millions pour la réfection de chemins soumis à un rouage intense et 60 millions pris sur le fonds commun).

tant de le rechercher. Il est des perceptions auxquelles le chiffre de leur produit sert de rempart inexpugnable contre les critiques les mieux fondées. Beaucoup de taxes indirectes de consommation sont dans ce cas ; mais nécessité fait loi : les seules *contributions* indirectes, taxes sur les sels, sucres, denrées coloniales, essences et huiles minérales fournissent au Trésor plus du 1/5 de ses recettes (8 milliards 222 sur 41 milliards 246 en 1927) (1) ces impôts sont donc indispensables du Trésor, il faut donc, sinon les aimer du moins fermer les yeux sur leurs inconvénients.

Les subventions spéciales ne paraissent pas avoir l'excuse d'être indispensables.

Quoi qu'il soit possible de savoir ce qu'elles produisent annuellement pour toute la France en l'absence de statistique relative aux chemins vicinaux ordinaires et aux chemins ruraux ; on peut remarquer que, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun (2) la grosse majorité des départements ne juge pas utile d'y recourir.

Voici d'ailleurs la liste des principaux départements (une douzaine environ) réclamant des subventions spéciales, avec, en regard des sommes obtenues à ce titre, le montant des dépenses totales d'entretien des chemins (G. C. et I. C.), et le rapport du premier chiffre au second.

Nous y voyons que, dans un département très important, qui affecte au seul *entretien* de ses chemins plus de 16 millions, la somme produite par les subventions industrielles n'atteint pas 14.500 francs, même par le millième des ressources nécessaires (1/1106).

Dans un autre département plus important encore, la Seine-Inférieure, les subventions industrielles ne produisent que le 1/148 des sommes nécessaires à l'entretien des chemins de G. C. et d'I. C. (187.650 fr. sur 28 millions).

1. La taxe sur le chiffre d'affaire produit encore davantage (8 milliards, 600 millions).

2. 178.462 kilomètres et 89.725 kilomètres au 31 décembre 1928 pour 297.829 kilomètres de chemins V. O.

ANNÉE 1928

	GC	IC	Total	Montant des dépenses totales d'entretien mandatées et payées (1)	Proportion
Ain	37.902	12.651	50.553	9.090.786	1/180 ^e
Eure-et-Loir	4.607	9.848	14.455	16.035.810	1/1106 ^e
Cantal	12.111	0	12.111	7.915.132	1/653 ^e
Corrèze.....	28.869	14.140	43.009	5.819.153	1/135 ^e
Oise	712.000	0	712.000	25.673.295	1/36 ^e
Nord (1927).....	71.799	148.464	220.263	18.873.124	1/86 ^e
Seine-et-Marne	200.432	0	200.432	14.082.734	1/70 ^e
Seine-Inférieure ..	187.646	0	187.646	27.901.317	1/148 ^e
Somme	476.076	0	476.076	17.453.028	1/36 ^e
Aveyron.....	0	0	0	3.894.793	
Bouches-du-Rhône	0	0	0	13.223.006	
Charente-Inférieure	0	0	0	19.883.240	

Les départements où les subventions spéciales atteignent le chiffre le plus considérable (Oise, Somme) n'en tirent (grâce au régime de l'abonnement) que le 1/36 de leurs ressources vicinales.

En présence de la modicité de ces rendements il n'y a donc pas lieu d'être surpris de ce que la plupart des départements se dispensent de demander des subventions industrielles. Ce ne sont d'ailleurs pas les moindres : un gros département comme la Charente-Inférieure, par exemple, affectant à l'entretien de ses chemins près de 20 millions par an n'éprouve pas le besoin d'y faire appel et sa voirie n'en est pas plus mauvaise pour cela !

Cela démontre éloquemment à quel point les subventions industrielles sont indispensables.

Sont-elles commandées par la justice ? On l'a soutenu d'autant plus vivement que, de toutes les considérations invoquées en faveur de ces subventions, celle que l'on tire de leur caractère équitable est de beaucoup la plus plausible.

1. Non compris les salaires des agents-voyers

Ces subventions sont réclamées à titre d'*indemnités* pour dégradations extraordinaires : nul ne peut causer préjudice à autrui sans être tenu à réparation ; l'article 14 de la loi de 1836 est donc simplement une application de l'article 1382 du Code civil (1).

Quoi de plus juste ? Il faudrait savoir cependant s'il peut y avoir *faute* à se servir d'un chemin pour l'exercice d'une profession licite ?

D'autre part, en matière d'impôt, le législateur poursuit un autre but que l'exacte application des règles qui gouvernent les rapports des particuliers entre eux : il doit respecter ces règles de justice, mais il doit surtout répartir les charges sociales selon le mode le plus avantageux pour la société tout entière.

L'impôt direct en France pèse bien sur chaque contribuable en proportion de ses facultés contributives et non pas des avantages individuels qu'il peut tirer des dépenses de l'Etat !

Lors donc qu'on invoque en faveur des subventions spéciales le principe de l'article 1382 du Code civil on ne résoud pas la question, car on ne prouve pas que dans l'intérêt de la société il importe de maintenir ces subventions.

Nous irons plus loin et nous dirons que la société en définitive n'éprouve aucun préjudice du fait des industries qu'elle impose extraordinairement.

S'il est vrai en effet, qu'une exploitation industrielle dégrade les chemins d'une commune, elle compense mille fois ce dommage par la prospérité qu'elle répand autour d'elle en distribuant l'argent aux ouvriers, aux conducteurs de matériaux aux aubergistes, aux marchands de substances alimentaires.

On n'a qu'à comparer la richesse et la population des

1 « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la *faute* duquel il est arrivé à le réparer. »

endroits où existent de pareils établissements avec la pauvreté de ceux qui en sont privés.

Chacun peut en faire l'application en jetant les yeux autour de soi. Il suffit de citer les transformations complètes qui se produisent en quelques mois aux points montagneux où l'on décide de faire des barrages et des usines hydro-électriques. Les bourgs et les villages qui ont le bonheur de se trouver assez près se métamorphosent, des centres populeux et actifs s'élèvent là où il n'existait que de mornes habitations isolées. Les ouvriers gagnent de forts salaires, les denrées alimentaires se vendent à des prix avantageux : il se crée une foule de petits commerces et pendant une dizaine d'années bien des fortunes locales s'édifient.

Pourquoi donc ne vouloir considérer dans les merveilleux travaux de l'industrie que la spéculation particulière ? Est-il équitable de s'obstiner à ne voir que le côté dommageable pour les communes, que les dégradations causées aux chemins ? Pourquoi ne pas tenir compte, à côté de ce mince préjudice des avantages inappréciables, des sources de richesse, du surcroît de valeur pour toutes les propriétés avoisinantes que les établissements et entreprises industriels répandent autour d'eux.

L'article 14 impose donc injustement les propriétaires d'usines ou d'entreprises industrielles. Mais cette injustice se double d'une *inégalité* plus profonde encore : les industriels, les exploitants entre eux ne sont même pas assurés de l'uniformité, de l'égalité dans l'assiette de la taxe qu'on leur applique.

Les bases de l'imposition sont, nous l'avons vu en effet, essentiellement variables, inégales, subordonnées à une foule de circonstances tout à fait indépendantes de l'importance même, de l'industrie et des transports effectués. Dans tel département, aucune subvention n'est réclamée aux industriels, dans d'autres au contraire, la même industrie est rigoureusement imposée.

Bien plus la situation financière d'une commune, les dispositions plus ou moins bienveillantes du maire ou du conseil municipal, le degré de faveur dont jouit un établissement industriel peuvent créer, à quelques kilomètres de distance des situations entièrement différentes. Les grands établissements industriels situés près d'une gare de chemin de fer, d'un canal, d'une route nationale peuvent expédier toutes leurs marchandises, recevoir leurs approvisionnements sans qu'aucune subvention leur soit réclamée. Les mêmes établissements situés loin des grandes voies de communication, placés par leur situation même dans une position moins avantageuse sous beaucoup d'autres aspects sont, en outre, contraints de payer des subventions pour l'usage qu'ils font des chemins vicinaux.

Il y a là, par conséquent une différence, une injustice choquante.

La quotité de la taxe varie encore d'une autre façon et dans chaque région, selon la nature et la qualité des matériaux employés pour l'entretien des chemins, selon l'habileté, l'économie, le soin apporté par les agents-voyers dans le choix et dans l'emploi de ces matériaux, selon l'importance de la circulation ordinaire sur les chemins, selon les influences climatiques au nord et au midi, selon la saison dans laquelle l'exploitant se trouve *obligé*, par les besoins de son industrie d'effectuer ses transports.

Le Conseil d'Etat essaye bien il est vrai d'éliminer ce qui est imputable à ces diverses causes du montant des subventions imposées aux industriels : mais il faut aller au Conseil d'Etat ! et d'ailleurs ce tribunal arrive-t-il toujours à faire cette exacte appréciation ?

C'est en effet, un autre vice inhérent à l'article 14, de tant prêter à appréciation !

Pour tous les autres impôts il existe des règles fixes servant à en déterminer la quotité, qu'il s'agisse de contributions directes ou d'impôts directs le tarif est écrit dans la loi.

Pour les subventions industrielles, rien de semblable ! il n'existe pas de tarif. Elles doivent, dit la loi être « réglées annuellement par les conseils de préfecture après des expertises contradictoires ». C'est donc un tribunal qui en fixe le montant, c'est par la voie contentieuse qu'elles sont assignées aux contribuables. Ceux-ci peuvent donc avoir chaque année autant de procès qu'ils ont utilisé de chemins différents, et les communes autant de procès qu'il y a de subventionnaires. Un procès est donc inévitable au moindre malentendu qui s'élève : la mauvaise volonté, le calcul intéressé d'un fonctionnaire d'ordre inférieur, l'esprit de lucre ou de rivalité commerciale suffisent pour attirer à l'administration vicinale le trouble et au contribuable les ennuis d'un débat judiciaire avec l'animosité qui l'accompagne et lui survit.

Est-il un impôt dont le mode d'assiette comporte autant de vexations ou d'inconvénients ?

Les frais de procès sont d'ailleurs relativement considérables : C'est que les expertises sont obligatoires. Si les demandes des communes sont admises, l'industriel imposé paie d'une augmentation de charges une résistance peut être plausible. Or les communes élèvent souvent des prétentions exagérées : les nombreuses réductions opérées par le Conseil d'Etat en attestent.

Au surplus, que dirait-on d'un impôt qui ne ferait entrer dans les caisses de l'Etat souvent que le quart ou même moins des sommes payées par le contribuable ?

On voit par là combien est vicieux et intolérable le mode d'assiette des subventions spéciales et qu'il ne faut pas être surpris, de voir M. Serrigny (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1863, p. 1) rapporter les paroles d'industriels : « Nous aimerions mille fois mieux, s'il faut payer, qu'il existât des barrières sur les chemins vicinaux avec des tarifs comme sur les ponts à péage (ou les octrois) ; au moins nous saurions ce que nous avons à payer. Nous ne serions pas exposés à être taxés pour des transports chimériques qui n'ont

existé que dans l'imagination de l'agent-voyer ou pour des dégradations qui n'ont pas eu lieu et qui, dans tous les cas, ne sont pas extraordinaires... »

Ce n'est pas tout, à ces critiques de fond peuvent s'ajouter maintes critiques de détails.

Les entreprises qui peuvent être atteintes par l'article 14 de 1836, ne sont pas clairement désignées par le texte dont il s'agit. La loi déclare passibles de subventions spéciales, les « exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de *toute entreprise industrielle* ». L'entrepreneur de travaux, le commerçant en gros, le commissionnaire en marchandises, le laitier en gros doit-il cette subvention spéciale ? Si les communes le prétendent, il faut alors, devant le Conseil de préfecture rendre compte et de l'importance des transports, et de l'emploi des produits transportés. Ajoutons que le résultat de ces discussions importunes n'est pas toujours facile à prévoir, car souvent, il s'agit d'une simple appréciation (Cf. 14 janvier 1899, Lévêque ; et 14 déc. 1900, Ternynck). Tout cela par la faute de la loi elle-même qui devrait, du moins en établissant une imposition, indiquer avec précision le redevable.

Enfin les dégradations qui autorisent la demande en subventions industrielles doivent être extraordinaires. Quel vaste champ ouvert aux disputes, que de mécomptes et d'irritation fait naître le vague de cette expression !

Pour être extraordinaire, il faut que la dégradation soit *notable* déclare le Conseil d'Etat. A quelle mesure, à quelle règle s'attacher pour reconnaître au dommage ce caractère ? Comment faire le départ entre les dépenses ordinaires et celles qui ne le sont pas ? Les administrations départementales font souvent de grands efforts pour appliquer sans trop d'arbitraire cette distinction essentiellement arbitraire. Ici l'on calcule les ressources générales affectées à l'entretien du chemin et tout l'excédent de la dépense est réclamé aux industriels ; ailleurs on compare la dépense d'entretien d'un

certain chemin pas dégradé à celle des chemins que les industriels utilisent, et tout ce que ces chemins coûtent de plus que le premier en proportion de leur longueur est attribué aux transports de l'industrie.

Les moyens de constatation des dégradations n'offrent d'ailleurs pas plus de certitude.

Le Conseil d'Etat exige que les experts aient au moins visité le chemin litigieux. En principe cela est fort raisonnable. Mais la plupart du temps, en fait, cette visite n'est qu'une formalité illusoire, puisqu'il est admis que le chemin a pu, a dû même, être incessamment remis en bon état d'entretien au fur et à mesure que les dégradations se produisaient.

D'ailleurs, les experts ne se réunissent qu'assez longtemps après que les dégradations ont été commises. Au fond, l'expertise, en cette matière ne consiste le plus souvent qu'en un travail de cabinet. Les experts y groupent un certain nombre de chiffres qui leur sont fournis par l'administration et les industriels pour établir la différence entre la dépense ordinaire d'entretien et la dépense extraordinaire devenue nécessaire par suite des transports industriels.

Parmi ces chiffres il y en a qui ne peuvent donner lieu à aucune critique, mais d'autres sont on ne peut plus contestables. Tels sont les résultats des prétendus pointages faits par les cantonniers au passage de chaque voiture. Ces relevés dressés par des agents totalement incompetents, auxquels la loi n'a confié aucune mission juridique sont nécessairement incomplets, informes, toujours dressés sans contrôle ni contestation. Combien d'inexactitudes peuvent dès lors s'y glisser, même involontairement. « C'est cependant là, ainsi que le faisait remarquer M. Hallays-Dabot sous 11 janvier 1870 Rec. Lebon, p. 2, que les experts (et les juges) vont puiser les bases de la distinction entre la circulation ordinaire et la circulation dite industrielle, celle de la répartition des transports et des dégradations entre les différents industriels fréquentant le même chemin, celle de l'attribution à chaque

industriel d'une certaine quantité de transport avec tel chargement, dans telle saison et par tel état de l'atmosphère. Y a-t-il là des garanties suffisantes ? L'expertise faite dans ces conditions est-elle une opération sérieuse. Quiconque a eu sous les yeux des rapports d'experts concernant des subventions spéciales fera facilement la réponse à ces deux questions. »

Il y aurait bien à dire aussi sur la déclaration de bonne viabilité qu'on fait résulter de l'inscription du chemin sur un état dressé au commencement de l'année. En supposant la déclaration toujours parfaitement exacte au moment où elle a eu lieu, l'est-elle encore pour les mois de septembre et d'octobre si les transports ne s'effectuent qu'à cette époque et si l'entretien a été négligé dans l'intervalle.

Les industriels dit-on n'ont qu'à protester contre la déclaration de viabilité de l'administration et demander la reconnaissance de l'état réel des chemins. Cependant, ils ignorent dans la plupart des cas, la procédure en usage, ils ignorent l'existence du tableau en question et ils ne soupçonnent souvent pas que, non content de leur prélever sous de multiples formes une fraction importante de leur bénéfice, on voudra encore leur faire payer le droit de se servir des chemins.

Ce ne sont pas en effet, les plus grosses entreprises qui sont le plus inquiétées, celles-ci savent se ménager leurs preuves, elles savent se défendre ou offrir, au besoin, des transactions que l'administration s'empresse d'accepter pour n'avoir pas à soutenir une lutte où en définitive elle peut succomber. D'ailleurs les grosses industries s'organisent généralement pour se passer de chemins vicinaux ; elles sont près des gares, des canaux, elles ont des embranchements particuliers...

C'est pour tous ces motifs d'ordre économique et pratique que les subventions industrielles rencontrent tant d'opposition chez ceux qui en sont frappés. Mais les principaux des

griefs qu'on leur fait sont d'être inutiles, vexatoires et surtout arbitraires.

On peut donc conclure avec M. Hallays-Dabot le savant annotateur du Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat (1870, p. 2) :

« Si l'on songe au temps que les agents de l'administration sont forcés de consacrer à l'établissement des taxes, aux calculs compliqués, aux nombreux rapports qu'ils ont dû faire pour justifier leurs propositions, aux questions litigieuses en fait ou en droit soulevées par les contribuables, aux expertises et aux décisions intervenues pour trancher ces différends, enfin, aux mécontentements que produit toujours cette taxe, lorsqu'elle vient s'ajouter aux impôts d'un caractère général, on est amené à douter que l'avantage de trouver une ressource *dont le produit est aussi faible*, compense les difficultés et les inconvénients inhérents à la perception de cet impôt.

Nous pensons quant à nous, tout étant bien considéré que l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 n'a pas produit un heureux résultat et nous le verrions disparaître sans regret aussitôt que les circonstances le permettraient. »

APPENDICE

Il nous reste pour terminer, à signaler un projet de loi qui a été déposé en 1923 à la Chambre des députés (séance du 26 juin. *J. O. Doc. Parl.*, p. 1625) par le gouvernement, puis repris en 1924 (Séance du 29 juillet *J. O. Doc. Parl.* p. 1251). Ce projet tendait à une aggravation des subventions industrielles et à leur extension à toutes les voies publiques en général.

Quoiqu'il soit devenu caduc à l'expiration de la dernière législation (il n'avait même pas été rapporté) et qu'il n'ait pas été repris depuis, nous allons l'examiner car il est bien significatif des aspirations de l'administration (1).

En voici l'exposé des motifs :

« Dans l'état actuel de la législation, des *subventions industrielles* peuvent être réclamées en vertu des dispositions de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 et de l'article 11 de la loi du 20 août 1881 en raison des dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux et aux chemins ruraux reconnus par des transports effectués pour le compte d'entreprises industrielles.

Mais ces dispositions sont insuffisantes pour plusieurs motifs.

1^o *Elles restreignent trop le caractère des dégradations ouvrant droit à indemnité.*

2^o *Il n'y a pas de raison de limiter aux chemins vicinaux et ruraux reconnus, le bénéfice d'une contribution à exiger*

1. Il est dû, en effet, à l'initiative des fonctionnaires du comité consultatif de la vicinalité.

des usagers de la route ; ce bénéfice doit s'étendre aux routes nationales et départementales ainsi qu'aux autres voies publiques urbaines ou rurales.

3^o *Le fait que seules les « entreprises industrielles », c'est-à-dire celles qui transforment les matières premières, sont assujetties au paiement des dites subventions aboutit à des conséquences inévitables... (1).*

4^o La disposition du paragraphe 1^{er} de l'article 14 de la loi de 1836 en vertu de laquelle la subvention est due par la personne pour le compte de laquelle des transports ont été effectués, donne lieu dans son application à de sérieuses difficultés...

5^o Le législateur de 1836, ni celui de 1881, n'ayant indiqué le mode de calcul des subventions, des difficultés s'élèvent fréquemment à ce sujet. En vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, les services intéressés doivent pour l'évaluation de l'indemnité à demander, tenir compte des éléments les plus divers : poids des chargements... etc ; la prise en considération de ces éléments entraîne une complication d'enquêtes, d'écritures qui décourage les agents de l'administration ; aussi ceux-ci hésitent-ils à demander aux industriels des subventions qui seraient cependant entièrement justifiées. »

Le projet de loi était donc conçu de la manière suivante :

« ARTICLE PREMIER. — Toutes les fois que la dépense nécessaire pour maintenir une section de voie publique, nationale, départementale ou communale en bon état, excèdera, du fait de charrois ou de transports temporaires ou permanents de plus du quart la dépense moyenne annuelle d'entretien normal de ladite section, l'excédent de la dépense, sera mis, à titre d'indemnité, à la charge des personnes ou des collectivités publiques ou privées, dont les exploitations, établis-

1. Nous avons montré que le Conseil d'Etat ne semble plus s'attacher à cette distinction.

sements ou entreprises auront occasionné lesdits transports ou charrois, quels que soient l'objet, le mode, l'origine et la destination de ces transports ou charrois.

ARTICLE 2. — L'indemnité prévue à l'article précédent devra être demandée par le service duquel dépendra la section de voie dégradée, au plus tard dans le courant du mois de mars de l'année qui suivra celle où lesdits transports ou charrois auront été effectués.

A défaut d'accord amiable, la *subvention* sera réglée par le Conseil de préfecture du lieu, après des expertises contradictoires auxquelles il sera procédé dans les conditions prévues par les articles 13 à 24 de la loi du 22 juillet 1889. Elle sera recouvrée comme en matière de contributions directes.

Les subventions seront toujours exigibles en argent et le montant devra nécessairement en être affecté à la section de la voie publique à laquelle la dégradation aura été causée.

Les subventions pourront être aussi déterminées par abonnement ; dans ce cas, la convention, préparée par l'ingénieur ou l'agent-voyer chargé de la surveillance de la voie intéressée sera soumise à la signature du subventionnaire et à la ratification, pour les routes nationales et les autres dépendances de la grande voirie nationale, de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées chargé du service intéressé ; pour les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, du préfet en conseil de préfecture ; pour les chemins vicinaux ordinaires, ruraux et les voies urbaines du maire, sur avis conforme du conseil municipal.

ARTICLE 3. — Un décret déterminera les conditions dans lesquelles, les indemnités dues à l'État seront rattachées au budget du ministère intéressé.

ARTICLE 4. — L'article 14 de la loi du 21 mai 1836 et l'article 11 de la loi du 20 août 1881 sont abrogés. »

Les rédacteurs du projet de loi ajoutaient :

« Nous croyons devoir appeler l'attention, sur le membre

de phrase à titre d'indemnité que nous y avons inséré ; il a pour but de bien préciser quel est le fondement juridique de la contribution demandée aux usagers de la route qui la dégradent ; cette contribution ne constitue ni un impôt ou taxe, ni même une redevance ; elle repose sur une idée que la collectivité propriétaire du sol d'une voie publique n'est tenue de mettre gratuitement cette voie à la disposition du public que pour un usage normal. »

Nous ne craignons pas de nous élever avec force contre le vote éventuel de pareilles dispositions.

Toutes les garanties qu'exige le Conseil d'Etat pour proportionner le plus exactement possible le montant des subventions aux dégradations extraordinaires disparaîtraient alors.

Il n'y aurait même plus besoin de dégradations extraordinaires puisque moins l'administration dépenserait pour l'entretien normal de ses chemins, davantage elle pourrait réclamer aux usagers (voir : art. 1).

Le nouveau projet ne résoudrait d'ailleurs pas la délicate question de savoir qui, du transporteur réel ou de tout autre, doit le paiement des subventions.

Les subventions ne pourraient plus être acquittées en nature, faculté particulièrement appréciée des propriétaires forestiers.

Cependant chose des plus équitables, la distinction irrationnelle et injuste que certains agents prétendent encore faire entre les transports « industriels » et les transports commerciaux disparaîtraient : tous les charrois « quels qu'en soient l'objet, le mode, l'origine et la destination » pouvant donner lieu à indemnité.

Le projet en question ne ferait pas, d'autre part, disparaître l'option, la faculté pour le service de la voirie de réclamer des subventions industrielles : il est dit en effet que « l'excédent des dépenses sera mis, à titre d'indemnité... à la charge des personnes ». Or il est de droit commun que chacun

collectivité ou particulier, peut renoncer aux réparations auxquelles la loi lui donne droit.

Le projet de loi ci-dessus est au surplus inutile.

Ne peut-on pas estimer suffisante la protection résultant pour toutes les voies publiques en général de l'article 479-11^o du Code pénal. « Pourront être punis d'amende (et des réparations civiles qui peuvent s'en suivre) ceux qui auront dégradé ou détérioré de quelque manière que ce soit les chemins publics » ?

D'après la Cour de cassation ce texte n'est applicable qu'au cas où les dégradations ont bien le caractère d'une contravention et notamment « ne sont pas punissables d'après elle les dégradations qui sont la conséquence de l'usage *normal* de la voie publique » (Note Monsarrat, D. P. 1928-3-45). Mais n'est-ce pas là surtout ce qu'il faut rechercher : que les dégradations anormales, extraordinaires et elles seules, soient passibles de subventions ?

Pour les routes nationales et départementales, il existe encore l'article 1^{er} de la loi du 29 floréal an X d'après lequel « les contraventions en matière de grande voirie, telles que... toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative ».

Quoique, depuis le décret du 28 décembre 1926 (art. 1^{er}) la compétence soit devenue judiciaire, cela n'a modifié en rien le caractère juridique de la contravention. Celle-ci réside toujours dans le fait de dégradation lui-même, dans l'atteinte portée au domaine public, indépendamment des causes de cette atteinte (faute ou non...). Or le Conseil d'Etat estimait que cette disposition de floréal an X était applicable aux dégradations résultant sur les grandes routes de la circulation automobile (1) (27 février 1914, Lebon, p. 277 et les

1. Celle surtout qui est à envisager puisque la plupart des transports par route importants se font aujourd'hui de cette façon. (La traction animale relevait au contraire de la loi du 30 mai 1851.)

conclusions de M. le commissaire du gouvernement Heilbronner, 17 novembre 1920, Lebon, p. 968). [Il s'agissait de dégradations causées à des routes par le passage de lourds camions automobiles dépendant d'exploitations industrielles.] Le Conseil d'Etat décidait donc qu'il y avait lieu à indemnité et que le montant de celle-ci ne devait pas être fixé d'après fait unique de dégradation relevé par le procès-verbal mais d'après l'ensemble des dégradations résultant des passages successifs (1).

Voilà donc une disposition qui rappelle singulièrement les subventions industrielles et qui paraît donner toutes garanties à l'administration !

Citons pour mémoire l'article 9 de la loi du 30 mai 1851 qui s'applique aux routes et aux chemins vicinaux de grande communication et d'après lequel « lorsque par la faute, la négligence ou l'imprudence du conducteur, une voiture aura causé un dommage quelconque à une route ou à ses dépendances, le conducteur sera condamné à une amende de 3 à 50 francs ; il sera de plus condamné aux dépens... »

Cette disposition exige en effet un élément de plus que les textes précédents : la faute ; ce n'est donc qu'une application en matière de voirie du grand principe de droit qui veut que chacun soit tenu de conséquences dommageables de sa faute.

Rappelons enfin les larges pouvoirs réglementaires que possèdent les maires et les préfets pour interdire ou réduire la circulation des véhicules qui peuvent avoir une action particulièrement préjudiciable sur les chaussées. Ces agents peuvent en effet, chacun dans sa sphère prescrite des *barrières de dégel* (art. 2 de la loi du 30 mai 1851 et art. 15 du décret du 31 déc. 1922).

1. Le contrevenant ne pourrait donc pas prétendre que le procès-verbal dressé contre lui n'a force probante que pour ce que l'agent verbalisateur a vu commettre sous ses propres yeux (11 février 1881, Arlot).

Ils peuvent encore *souvent* trouver dans les pouvoirs de police qui leur sont dévolus, le moyen de limiter dans une certaine mesure, soit *le poids des chargements*, soit *la vitesse de circulation*, éléments importants de dégradations. L'article 97 de la loi du 7 avril 1884 ne confère-t-il pas à l'autorité administrative le droit de prescrire les mesures qui intéressent « la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques » ! (V. encore art. 62 du décret 31 déc. 1922).

[En ce sens C. E. 29 janvier et 3 février 1926. D. P. 1928. 3.46 et note Monsarrat.]

L'administration est donc bien armée pour prévenir et pour obtenir réparation des dégradations extraordinaires que peuvent subir les voies publiques de toutes sortes.

Elle peut réglementer la circulation des véhicules susceptibles de rendre rapidement les chaussées impraticables.

Elle peut encore exprimer l'usage abusif, qui peut être fait par quiconque du droit de circuler sur les voies publiques.

Il n'y a donc pas lieu de prendre en considération le projet de loi ci-dessus, qui devrait par une extension des subventions spéciales à toutes les voies publiques en général ouvrir à l'administration un plus large droit à indemnité toutes les fois que le passage de quelques véhicules nécessiterait une dépense excédant le quart de la « dépense moyenne annuelle d'entretien normal » (?). Un tel droit ne pourrait exister qu'au mépris des garanties individuelles que la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est plu jusqu'ici à sauvegarder dans la fixation du montant des subventions industrielles.

Vu : le Président de la thèse,

W. OUALID.

Vu : le Doyen,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS LÉGISLATIFS.

- Moniteur universel*, 1824, 20 juin, 2-3 et 7 juillet; 1835, 25 mars; 1836, 5 et 8 mars, 26 et 30 avril, 3 mai; 1865, 14 juin.
Journal officiel. Documents parlementaires. Députés, 1923, p. 1625 et 1924, p. 1251.

REVUES.

- Annales des chemins vicinaux* (Paris, 4, rue du Bouloi).
Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur (Paris, 4, rue du Bouloi), année 1881, p. 427.
L'Ecole des Communes (Paris, 4, rue du Bouloi), année 1923, p. 130.
Revue critique de jurisprudence, année 1863, p. 1. De la législation et de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de subventions vicinales, par Serrigny.
Revue générale d'Administration. Année 1878, tome 2, p. 234. Des subventions spéciales pour l'entretien des chemins vicinaux, par Laneyrie; année 1886, tome 3, p. 385 et année 1887, tome 3, p. 36; Des subventions spéciales pour dégradations extraordinaires des chemins, par Ottenheimer, année 1899, mars, p. 287 (Corneille); année 1901, février, p. 170 (Le Goux).

OUVRAGES SPÉCIAUX.

- Caron*. — Les subventions industrielles de jurisprudence, in-8°. Paris, 1906.
Cavrois. — Manuel des agents voyers-experts en matière de subventions industrielles, in-8°. Paris, 1862.
Coulet. — Etude sur les subventions industrielles..., in-8°. Paris, 1907.
Florent-Lefebvre. — Subventions spéciales ou industrielles, in-8°. Paris, 1866.
Maurice (A.). — Quotité des subventions industrielles, in-8°. Blois, 1861.
Villers. — Recueil de jurisprudence sur les subventions spéciales pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux et ruraux, in-12. Paris, 1891.

OUVRAGES TECHNIQUES.

- Courcelles*. — Traité de la Voirie, in-8°. Paris, 1910.
Féraud-Giraud. — Traité des voies rurales publiques et privées, 4^e éd., in-8°. Paris, 1896, t. 2.

- Guillaume.* — Traité pratique de la voirie vicinale, in-18. Paris, 1901.
Henry-Ernest. — Code annoté du service vicinal, 2^e éd., in-8°. Paris, 1912.
— Traité pratique des chemins vicinaux, 2^e éd., in-8°. Paris, 1911.
Limasset (Lucien). — Cours de routes, in-8°. Paris, 1918.
Monsarrat. — Les chemins vicinaux, in-8°. Paris, 1922.
— Les chemins ruraux, in-8°. Paris, 1923.
Rabany et Mansarrat. — Traité pratique de la voirie vicinale, 2 vol. in-8°. Paris, 1911 (vol. 1, voirie vicinale ; vol. 2, voirie rurale).
Roux (O.). — Routes et chemins, 2^e éd., in-12. Paris, 1925.

OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- Annuaire statistique de la France*, 1927. Imprimerie nationale.
Appleton. — Traité élémentaire de contentieux administratif, in-8°. Paris, 1927.
Batbie. — Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2^e éd., tome 6, 1885 ; tome 8, 1886.
Béquet. — Répertoire de droit administratif, tome 28 (1911), Voirie par terre.
Bost. — Le correspondant des justices de paix et des tribunaux de simple police (année 1862, p. 321), in-8°. Paris.
Combarieu. — Traité de la procédure administrative devant les conseils de préfecture.
Dalloz. — Répertoire méthodique et alphabétique de législation de doctrine et de jurisprudence, tome 44 (1^{re} partie), Voirie par terre. Paris, 1863.
— Code annoté des lois politiques et administratives, tome 3. Voirie, p. 1116. Paris, 1895.
— Répertoire pratique de législation doctrine et jurisprudence, tome 12 (Voirie). Paris, 1926.
Ducrocq. — Cours de droit administratif, tomes II, VI et VII.
Dufour. — Traité général de droit administratif appliqué, 3^e éd., tome 1, Paris 1868 et Supplément par Taudières (1900).
Laferrière. — Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux, 2^e éd. Paris, 1896 (2 vol.).
Glasson et Tissier. — Traité théorique et pratique de compétence et procédure civile, tome 2, 3^e éd. Paris, 1926.
Proudhon. — Traité du domaine public, tome 2 (2^e éd., par Dumay). Dijon, 1843.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat de Lebon.
Ségalat. — L'impôt des prestations. Thèse Toulouse, 1906.
Teissier et Chapsal. — Traité de la procédure devant les Conseils de Préfecture, in-8°. Paris, 1891.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION HISTORIQUE.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Conditions d'exigibilité des subventions spéciales	13
§ 1. Vicinalité du chemin.....	15
§ 2. Entretien du chemin à l'état de viabilité.....	17
§ 3. Caractère extraordinaire des dégradations.....	30
CHAPITRE II. — Exploitations soumises aux subventions spé- ciales	37
§ 1. Mines, carrières	37
§ 2. Forêts	38
§ 3. Entreprises industrielles.....	39
a) Etablissements de commerce ou mixtes.....	39
b) Sucrerie.....	48
c) Distilleries.....	53
d) Moulins à farines.....	54
e) Laiteries en gros.....	55
f) Entreprises de travaux (publics ou privés).....	56
g) Entreprises de transports	57
CHAPITRE III. — Personnes soumises aux subventions indus- trielles	60
CHAPITRE IV. — Détermination du montant des subventions industrielles	72
§ 1. Bases d'imposition.....	72
§ 2. Evaluation des subventions, étude critique des sys- tèmes proposés	81
CHAPITRE V. — Des demandes de subventions.....	95
§ 1. Chemins vicinaux ordinaires.....	95
§ 2. Chemins de grande communication.....	98
§ 3. Chemins d'intérêt commun	100
§ 4. Annualité des subventions, délai pour présenter la demande	102
CHAPITRE VI. — Règlement des subventions par la voie con- tentieuse	107
§ 1. Introduction de la demande et mesures générales d'instruction	107
§ 2. De l'expertise.....	111
a) Cas où il y a lieu de procéder à une expertise....	111
b) Nomination et nombre des experts.....	114
c) Qui peut être expert.	117
d) Récusation.	118
e) Du mode de récusation.....	121
f) Remplacement des experts.....	122
g) Serment des experts.....	123
h) Objet de l'expertise.....	124
1 ^o Vérifications	125

2 ^o Rapport.....	128
i) Frais et honoraires des experts.....	132
CHAPITRE VII. — Du jugement et de sa notification.....	135
CHAPITRE VIII. — Voies de recours contre les décisions du Conseil de préfecture	141
§ 1. Opposition	141
§ 2. Recours en Conseil d'Etat.....	145
a) Arrêts susceptibles d'appel	146
b) Délai	147
c) Formes du recours.....	150
CHAPITRE IX. — Désistement devant le Conseil de Préfecture..	154
CHAPITRE X. — Des Dépens.....	156
CHAPITRE XI. — Du référé administratif.....	161
CHAPITRE XII. — Règlement des subventions par abonnement.	163
CHAPITRE XIII. — Recouvrement des subventions industrielles.	168
§ 1. Option qui s'offre au subventionnaire.....	168
§ 2. Exécution des subventions en nature.....	171
§ 3. Paiement des subventions en argent.....	176
CHAPITRE XIV. — Affectation des subventions industrielles..	179
CHAPITRE XV. — Extension des subventions industrielles aux chemins ruraux (loi du 20 août 1881, art. 11).....	181
CHAPITRE XVI. — Examen des principales critiques dirigées contre les subventions industrielles.....	185
APPENDICE. — Examen d'un projet de loi relatif à l'extension des subventions industrielles	197
BIBLIOGRAPHIE	205

